

Silencios y ruidos: las políticas para la educación superior en México
Wietse de Vries. Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,
donde es director de Planeación

Resumen

A lo largo de la década de los noventa, el gobierno mexicano impulsó una serie de acciones para cambiar el sistema de educación superior. El artículo revisa cuáles eran las prioridades del gobierno al final de la década y las estrategias para lograrlo. Después compara esas mismas prioridades (cobertura, calidad, personal académico, pertinencia, organización y coordinación) con la composición misma del sistema. El artículo concluye que se transformó la estrategia, que delimitó el ámbito de las políticas a un ejercicio de planeación de los insumos, dejando un vacío en la regulación del propio sistema. Las iniciativas gubernamentales funcionan, en ese contexto, como detonadores mas no como reguladores de resultados.

Abstract

During the nineties, the Mexican government fostered a series of actions to change the existing higher education system. This article reviews governmental priorities by the end of the decade and strategies to achieve them. The article also compares such same priorities (coverage, quality, faculty, pertinence, organization and coordination) with the composition of the System itself. The article concludes that the strategy has been transformed, that the scope of policies has been limited to planning, leaving empty spaces in the area of system regulation. In this context, governmental initiatives work as result detonators, not regulators.

*¿Acaso no depende todo
de nuestra manera de interpretar
el silencio que nos rodea?
Lawrence Durrell, Justine*

1. Introducción

El tema de las políticas de educación se complica al pasar de la mera descripción de propuestas a la revisión de los impactos. Durante los noventa, el gobierno mexicano impulsó varias acciones para cambiar el sistema y, al mismo tiempo, éste evolucionó. ¿Pero, lo que sucedió en la educación superior fue el resultado de las políticas? Al igual que *Justine* de Durrell, se puede contar la misma historia varias veces desde diferentes ópticas y los desenlaces serán distintos. Obviamente, los defensores postulan que los cambios positivos se debieron a las políticas, y que algunos efectos nocivos se deben a que todavía no hay políticas para contrarrestarlos. Los críticos argumentan que las políticas, consideradas neoliberales, causaron efectos nocivos mientras las mejoras se produjeron a pesar de ellas.

Haré aquí un recuento de lo que pasó con algunas conjeturas sobre el por qué. Empezaré por revisar cuáles eran las prioridades del gobierno al final de la década y las estrategias para lograrlas. Enseguida, haré dos comparaciones: una revisando si cambiaron las prioridades y estrategias durante los noventa; otra, examinando qué pasó con el sistema de educación superior. Terminaré con un balance y el señalamiento de algunas cuestiones críticas.

2. Las prioridades en la década

Según el Plan de Desarrollo Educativo (PDE) (SEP, 1996), las prioridades gubernamentales para la educación superior al final de la década eran las siguientes: cobertura, calidad, personal académico, pertinencia, organización y coordinación. ¿Qué propone el PDE para cada una de las prioridades?

Cobertura: el PDE prevé una expansión de la matrícula hasta 1.8 millones de estudiantes para el 2000 en la licenciatura y la duplicación de la matrícula de posgrado. Se plantea la necesidad de diversificar la oferta de programas y de reorientar la matrícula ante todo hacia las carreras tecnológicas. En los años siguientes a la publicación del PDE, se reactivaron los Consejos Estatales de Planeación de la Educación Superior (COEPES) con la tarea de planear la oferta. Las estrategias que anuncia son: comisiones de oferta y demanda en los estados, más oferta en instituciones con la capacidad de crecimiento, la introducción de soluciones innovadoras (educación a distancia) y, sobre todo, estimular la educación tecnológica incrementando la matrícula de 400 mil a 750 mil y aumentando la participación de los Institutos Tecnológicos en la matrícula de 17% a 25%.

Calidad: el PDE habla sobre todo de insumos al subrayar la necesidad de contar con más infraestructura y con profesores mejor preparados. En cuanto a profesores, menciona que sólo el 27% tiene contrato de tiempo completo, aunque en el subsistema tecnológico esta proporción alcanza el 70%. Como estrategias específicas el PDE anuncia: mejorar las plantas académicas con la duplicación del número de profesores con posgrado, mediante la creación del "Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las Instituciones de Educación Media Superior y Superior", el fortalecimiento del programa de estímulos y el aumento salarial. Aunque no se menciona en el PDE, poco después se presentó el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y luego se declaró como eje central de la política pública. El PROMEP plantea como metas para el 2006: duplicar la proporción de tiempos completos del 31% en 1996 hasta 70% en 2006, duplicar la proporción de tiempos completos con doctorado para llegar al 20%, lograr que el resto de los tiempos completos cuente con maestría o especialización y reducir el cociente de estudiantes por tiempo completo de 29 a 22. Para esto estima necesario casi cuadruplicar el número de tiempos completos con doctorado (de 4,000 a 15,000), duplicar el número de tiempos completos de 33,000 a 68,000, reducir el personal por asignatura y formar con maestría y especialización a 39,000 tiempos completos que no cuentan con posgrado.

Otras acciones anunciadas son el rediseño de estructuras y la flexibilización de programas, la realización de estudios sobre eficiencia terminal y la creación de nuevas opciones. El PDE propone la creación del "Padrón de Licenciaturas de Alta Calidad", y un sistema nacional de becas para estudiantes de bajos recursos que debe apoyar también la reorientación de la demanda. En el terreno de la evaluación señala que: "se fortalecerá y ampliará el Sistema Nacional de Evaluación a fin de que permita, en primer término, conocer la calidad de los resultados del proceso enseñanza-aprendizaje y de la investigación". Propone continuar con los exámenes de ingreso y egreso del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), la evaluación de docentes para todas las instituciones de educación superior, las evaluaciones de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y la evaluación de programas cada tres años en el sector público.

Pertinencia: el problema señalado es que cerca del 50% de la demanda se concentra en el área de ciencias sociales y administrativas, mientras otras áreas tienen sólo dos o 3% de la matrícula. Destacan positivamente el crecimiento de ingeniería (con el 33% en 1995), y el crecimiento ordenado en el área de salud con 9% de la matrícula. Se propone mejorar la pertinencia de los programas, vincularles más con el sector productivo y con la investigación a través de consejos sociales de vinculación, mejorar al servicio social, y promover programas docentes y proyectos de investigación ligados con desarrollo regional.

Organización y coordinación del sistema: se señalan avances en la coordinación por el trabajo de varias instancias, como ANUIES, CONACyT, COSNET y FIMPES, y por la estructura de planeación del SINAPPES, CONPES, COEPES y CORPES¹. Sin embargo, señala insuficiencias en el SINAPPES y en la coordinación entre instituciones. Las estrategias que plantea son: fortalecer la estructura de CONPES y COEPES, reducir las variantes en la oferta de programas, promover la movilidad entre niveles e instituciones, otorgar estímulos al personal administrativo, reestructurar los órganos de planeación en los estados, e iniciar la creación de un sistema nacional de información. Asimismo, contempla la instalación de mecanismos de consulta para la federalización, que consistiría en descentralizar "la gestión, la evaluación programática y el financiamiento ordinario hacia los estados". Finalmente, propone reestructurar al FOMES para que atienda al sector tecnológico, y subraya la necesidad de generar recursos propios en instituciones de educación superior.

Cambios y continuidades

Lo anterior implica que hubo continuidades, pero también cambios en las políticas a lo largo de los noventa. Los objetivos generales continúan: mejorar la calidad, diversificar la oferta, aumentar la cobertura, agilizar la coordinación y administración, incrementar la eficiencia, pertinencia y eficacia. Quizá hay un cambio en el orden de prioridades: en 1990, era más importante mejorar la calidad a través de la reorganización de las instituciones existentes que aumentar la cobertura. A partir de 1996, la cobertura aparece como primer punto.

Sin embargo, las estrategias para lograr estos objetivos parecen haber cambiado a lo largo de la década. Al inicio la estrategia era la evaluación, mientras al final de la misma, el PROMEP aparece como eje central de las políticas. Hace diez años, el gobierno introdujo un conjunto de políticas donde la evaluación y el cambio organizacional ocuparon un lugar preponderante (Kent, 1997a). Después de la constitución de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) en 1989, se plantearon procesos para evaluar a las instituciones, a los programas y al sistema en su conjunto. Ligado a la evaluación institucional, el planteamiento era modernizar el funcionamiento de las universidades, mediante 11 líneas prioritarias financiadas por FOMES (Gago, 1992).

Al final de la década de los noventa, la evaluación ya no se anuncia como eje central de las políticas. Aunque formalmente se sigue realizando, la evaluación institucional dejó de tener importancia², después de haber sido el programa más polémico al inicio de la década. Igualmente, la evaluación del sistema no figura. Continúa la evaluación de programas a través de los CIEES, y la de CONACyT para el Padrón de Excelencia de posgrados. Se aplican exámenes de ingreso y egreso a través del CENEVAL. Siguen el Programa de Estímulos a la Docencia y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Apareció un proceso nuevo, con la evaluación de académicos para el perfil PROMEP, consistente en la entrega de documentos a dicho programa, y la asignación de recursos para insumos personales de trabajo de los que cumplen el perfil definido³

Hay, entonces, continuidad en los procesos de evaluación, y el lector notará que incluso hay tres procesos e instancias para evaluar académicos: el SNI, la institución y el PROMEP. Pero, aunque estos procesos continuaron, el nuevo eje es el PROMEP y su lógica es distinta.

Del Estado evaluador a la planeación central

A partir de 1996, año en que se presenta el PROMEP, se empiezan a introducir cambios en la regulación: el enfoque del gobierno federal cambió del "Estado Evaluador" hacia la planeación central.

¹Una tarea tediosa en cada trabajo sobre políticas es explicar la variedad de acrónimos: La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) agrupa a los rectores de las instituciones públicas y parte de las privadas, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) forma parte de la SEP, el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) asesora a la SEP en materia de educación tecnológica, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) es un organismo particular que acredita parte de las universidades privadas, el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) se creó en 1978 pero ya no parece existir, la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) es un espacio de encuentro entre la SEP y ANUIES y existen Consejos Estatales (COEPES) y Regionales (CORPES) para planear la educación superior. Dependen de la CONPES la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), encargada de la evaluación institucional, y los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), que evalúan programas. El Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) es una instancia independiente que realiza exámenes de ingreso y egreso para estudiantes. El Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) forman parte de la estructura de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC).

²Al inicio del año 2000, las universidades públicas recibieron un oficio señalando que tenían que esperar nuevas directrices para elaborar su evaluación institucional. Hasta el momento (mayo del 2000) no han llegado. La SEP (1999) señala que 34 universidades públicas cumplieron con el requisito en 1999, 13.3% más que el año anterior, lo cual implica que en 1998 sólo 30 universidades públicas entregaron el informe.

³En 1999, PROMEP entregaba entre 20 y 40 mil pesos a los académicos que según la evaluación del PROMEP contaban con el perfil, con el fin de que compraran herramientas de trabajo (computadora, libros, etcétera). Para cumplir con el perfil, el académico debe tener posgrado, y dedicarse de manera equilibrada a la docencia, la investigación, el tutelaje y la gestión.

El postulado del PROMEP es que el cambio institucional depende básicamente de una formación de posgrado para los académicos en servicio. Como tal, pareciera inicialmente un programa de superación académica semejante a tantos anteriores. Aunque inició como programa de superación, posteriormente empezó a incluir otros aspectos. Se procedió a elaborar convenios de desarrollo con cada unidad académica (convenios DES-PROMEP)⁴ para planear el número de profesores que necesita superarse. Sin embargo, los convenios también incluyeron una planeación del número total de profesores, de la proporción de tiempos completos, de la infraestructura (cómputo, bibliotecas, laboratorios, espacios físicos), de la oferta de programas, del crecimiento de la matrícula y de las líneas de investigación a desarrollar, cada una con su cuerpo académico. Posteriormente, tanto el FOMES como las autorizaciones de nuevas contrataciones empezaron a basarse en los convenios. Así, hacia finales de la década, este fondo otorga apoyo para la infraestructura contemplada en los convenios, mientras las autorizaciones de contratación siguen lo plasmado en los planes, con la exigencia que los nuevos contratados deben cumplir con el perfil PROMEP. Así, este programa desembocó en un ejercicio de planeación central, donde se asignan los recursos extraordinarios y los incrementos de los ordinarios a partir de planes de desarrollo con una vigencia de diez años (hacia el 2006), acordados entre unidades académicas y el gobierno federal.

El cambio de estrategia también se observa en FOMES. Al inicio de la década el fondo asignaba recursos para proyectos de reforma institucional, ligados a la evaluación institucional. A partir de 1997, cambió de mega-proyectos institucionales a proyectos presentados por cuerpos académicos, y de proyectos de cambio institucional hacia apoyos para la infraestructura planeada en los convenios DES-PROMEP. Cabe acordarse que todavía en 1993 se consideraba que el FOMES asignaba demasiado a infraestructura (en ese entonces el 50% del total asignado) ya que su objetivo estaba en cambiar las funciones sustanciales (Kent, et al., 1998). A partir de 1998, se estableció que por lo menos el 80% de los recursos se debe destinar a la infraestructura, con preferencia para los cuerpos académicos consolidados.

Así, a primera vista, la década se destaca por la continuidad de políticas, a diferencia del pasado. Sin embargo, aunque las políticas al final de la década son prácticamente las mismas que al inicio, algunos cambios merecen ser destacados. Los documentos oficiales siguen mencionando a la evaluación institucional y a la CONAEVA, pero en la práctica no parecen existir. La estructura del SINAPPES y COEPES aparece como algo que se instaló a finales de los setenta y que opera desde entonces, pero esa estructura había desaparecido durante los ochenta. Otros programas, como el programa de estímulos, fueron objeto de críticas, incluso en el PDE, pero continuaron sin cambios. Finalmente, se introdujo una política nueva para mejorar los académicos, declarada posteriormente como eje central, con lo que cambió la lógica del financiamiento para la modernización.

Cabe destacar también que, mientras hay continuidad de políticas lanzadas desde inicios de la década, algunas acciones nuevas anunciadas en el PDE nunca se llevaron a la práctica. Aparecieron, pero no prosperaron, propuestas como el padrón de licenciaturas de alta calidad, las becas para estudiantes de licenciatura, las fórmulas para el financiamiento, el sistema nacional de información o la acreditación. Quizá más que la continuidad, debe sorprender que a pesar de la falta de operación de ciertas políticas y el cambio de criterios o objetivos en otras, no hubo anuncio público de cambio de rumbo.

Políticas nacionales de aplicación parcial

Este conjunto de políticas tuvo un rasgo especial: ninguna acción resultó aplicable al sistema en su conjunto. Salvo algunas iniciativas del CONACyT, las políticas excluyeron al sector privado⁵. En la práctica, hubo una estrategia de liberalizar el crecimiento del sector privado para disminuir la presión de la demanda sobre el sector público, o como señala la SEP (1999; 213-214): "La participación del sector privado y el aumento de su oferta educativa han proporcionado que las instituciones públicas ofrezcan un mayor número de lugares a los jóvenes que no cuentan con los recursos financieros suficientes para sufragar su educación superior." Así, mientras el sector público se movió gradualmente hacia la planeación central, el desarrollo del sector privado

⁴Dado que las universidades mexicanas se pueden componer por facultades, escuelas, institutos, departamentos, academias o centros, uso el término "unidad académica" para referirme a las agrupaciones académicas. PROMEP usa el término Dependencia de Educación Superior (DES) en el mismo sentido.

se dejó a las fuerzas del mercado.

En segundo lugar, la aplicación de las políticas en el sector público estuvo determinada por la división sectorial existente. Las Escuelas Normales quedaron bajo la lógica de la educación básica, alejadas de las políticas de educación superior. Los Institutos Tecnológicos seguían su propio sistema de estímulos, no entraron al PROMEP, entraron y salieron de FOMES. Las Universidades Tecnológicas entraron y luego salieron de FOMES y no entraron al PROMEP. Cada sector mantuvo su propia cuota de financiamiento, independiente de los demás (Kent, et al., 1998).

A su vez, al interior del sector universitario, la UNAM quedó excluida del FOMES y el PROMEP, mientras la UAM entró y salió del FOMES, pero no fue parte del PROMEP. Ambas universidades federales mantuvieron su propio sistema de estímulos y su lógica particular de financiamiento. Así, hubo políticas distintas para cada sector, lo que complica el análisis del impacto al nivel del sistema.

3. Respuestas y otros acontecimientos

Una segunda manera para analizar las políticas es mirar lo que pasó en el sistema. Frente a las políticas, ¿qué respuestas hubo desde las instituciones y hasta dónde se debieron a las acciones gubernamentales?

La cantidad ⁶

¿Cómo respondió el sistema en su conjunto entre 1990 y 1999? En cuanto a cobertura, se produjo un incremento de 420 mil estudiantes en la licenciatura, con lo que en 1999 se alcanzó la meta trazada en el PDE. La cobertura alcanzó el 17% del grupo de edad.

Si bien se alcanzaron las metas de cobertura, cabe preguntarse si eso se debió a las políticas. A final de cuentas, durante los ochenta la matrícula de licenciatura se incrementó a 350 mil estudiantes y en los noventa a 404 mil (Tabla 1). Es decir, en términos absolutos el incremento fue bastante parecido y en los ochenta no se produjo por las políticas, sino a pesar de la crisis.

Tabla 1
Matrícula de educación superior, licenciatura (sin incluir normales)

	1980	1990	1995	1999
Público	632.3	890.3	943.2	1073.1
Privado	98.8	187.8	274.2	408.9
Total	731.1	1078.2	1217.4	1482.0

Fuente: ANUIES, Anuarios Estadísticos.

También destaca que el sector de mayor crecimiento fue el privado, con una participación en la matrícula de licenciatura que pasó de 17% en 1990 a 27% en 1999. Al final de la década, el incremento absoluto de la matrícula fue superior en el sector privado: de 1998 a 1999 la matrícula del público se incrementó a 36.2 mil estudiantes y el privado a 53.7 mil (ANUIES, 2000). Así, el 60% del incremento correspondió al sector privado.

Un fenómeno parecido se presenta en el posgrado. La matrícula creció de 45,900 mil (1989-1990) a 111,200 mil (1998-1999), rebasando las perspectivas del PDE. El comportamiento del posgrado en los noventa sí fue distinto comparado con los ochenta, cuando hubo un crecimiento de 25 mil a 45 mil. Pero nuevamente el sector privado demuestra mayor crecimiento. En 1990-91, la matrícula de posgrado fue de 45,899 estudiantes, de los cuales 8,909 (19%) estaban en el sector privado. En 1998-99, la matrícula alcanzó 111,247 estudiantes, y 40,658 (37%) correspondieron al sector privado (SEP, 1999). Entre 1997-98 y 1998-99, la matrícula total

⁵El CONACyT abrió el padrón y los proyectos de investigación a la participación del sector privado. Sin embargo, aunque otorga el reconocimiento del SNI a investigadores del sector privado, no paga la beca correspondiente.

⁶La cantidad tiene sus bemoles clásicos: al consultar tres fuentes distintas (ANUIES, SEP, Informe presidencial), los datos raras veces coinciden. Una complicación adicional es que a partir de 1995, la SEP y los Informes presidenciales cambiaron la forma de organizar la información (de tipo de institución a régimen).

incrementó con 4,098 estudiantes, de los cuales 3,121 se registraron en el sector privado. Así, el 76% del incremento correspondió al sector privado.

Hay diferencias importantes según el nivel de posgrado. La especialización sigue siendo el terreno del sector público: la matrícula privada fue de 5,144 de un total de 22,885 en 1999. Igualmente, en el doctorado la participación del sector privado es reducida, con 1,185 estudiantes frente a una matrícula total de 7,518. Sin embargo, en la maestría la situación es distinta. En 1998, había 76,746 estudiantes, de los cuales 31,412 estaban inscritos en el sector privado, 30,505 en universidades públicas, 6,534 en institutos tecnológicos, 5,525 en otras instituciones públicas, y 2,770 en escuelas normales (ANUIES, 2000). Es decir, en la maestría la participación del sector privado llegó al 41%.

En el caso del posgrado destaca otro fenómeno: una creciente proporción de posgrados, tanto del sector público como del privado, empezó a funcionar al margen del Padrón de Excelencia del CONACyT. En 1998, según ANUIES (2000), había 2,411 programas de maestría y doctorado, de los cuales 468 estaban en el Padrón. En 1991, el Padrón incluía 424 programas, equivalente a aproximadamente el 50% de los posgrados, mientras que en 1998 menos del 20% estaba incluido. Al mismo tiempo que creció el número de posgrados, el Padrón aumentó de 424 programas en 1991 a 611 en 1995, para bajar después a 468 en 1998 (CONACyT, 2000). Sobre todo el rubro de posgrados aprobados cayó a lo largo de la década: de 319 en 1995 a 136 en 1999.

En lo que se refiere a la distribución por áreas de conocimiento destaca la ausencia de cambios. Así, al final de la década, las ingenierías seguían representando el 30%, las sociales-administrativas el 50%, salud el 9%, mientras las demás se quedaron en 3% o 4% (ANUIES, 2000). Contribuyen al respecto ciertas inercias: los Institutos Tecnológicos crecieron en número y redujeron el número de programas, pero el 25% de su matrícula está en las ciencias administrativas. Las universidades tecnológicas tampoco parecen escapar al ímpetu de la demanda: en 1999 "la distribución de la matrícula por área de conocimiento fue la siguiente: 67.7% correspondió al área de ingeniería y tecnología, mientras que el 32.1 cursó sus estudios en las áreas de ciencias sociales y administrativas y 0.2% en agropecuarias" (SEP 1999)⁷.

Así, el objetivo de reorientar la matrícula hacia carreras tecnológicas mediante la creación de institutos y universidades tecnológicas no modificó la lógica del sistema: en 1999, la matrícula de los institutos tecnológicos representaba el 15% de la matrícula pública y el 11% de la matrícula total, las universidades tecnológicas atendieron el 1.5% de la matrícula pública y el 1.1% del total (SEP, 1999, 214). A pesar del impulso público para el sector tecnológico, las instituciones de tipo universitario siguieron teniendo mayor peso, incluso en el área de ingenierías: en 1998 había 468 mil estudiantes en el área de ingeniería (no los 750 mil previstos), pero el 68% de ellos se formaba fuera del sector de los institutos tecnológicos.

La ausencia de cambios por áreas del conocimiento contrasta con el incremento de instituciones y programas. De 776 instituciones en 1990, se llegó hasta 1250 en 1998, y si se incluyen los sucursales que algunas instituciones empezaron a abrir, el total llega a 1533 planteles, que ofrecían 6,188 programas de licenciatura y 3,470 de posgrado (ANUIES, 2000). En el sector público se abrieron 70 institutos tecnológicos y 38 universidades tecnológicas, mientras en el sector privado se abrieron casi 400 instituciones de diferente tipo a lo largo de la década, sin contar sucursales. El dinamismo es notable. Como señala la SEP (1999, 216) para las universidades públicas: "...en tan sólo un año, las instituciones revisaron 308 programas de estudio de licenciatura y 174 de posgrado, y crearon 66 carreras de licenciatura y 112 nuevos programas de posgrado". En el caso del sector público pareciera que, después del crecimiento de la matrícula y del número de personal que caracterizó a los años setenta y ochenta, en los noventa la creación de nuevos programas llegó a ser el motor de crecimiento, ligado al subsidio⁸. Sin embargo, la diversificación de la oferta no cambia la distribución de la demanda: en la licenciatura no se produjeron cambios, mientras la diversificación de posgrados se produjo a la par de un crecimiento de la matrícula en el área de sociales-administrativas.

⁷Según datos de ANUIES (2000, cuadros 2.14 y 2.15) sobre la matrícula del nivel técnico-superior, el área de ingeniería y tecnología representaba el 43.6%, ciencias sociales-administrativas 29.6%, educación y humanidades 17.7%, salud 8.3%.

⁸Al final de los noventa, la SESIC estipula que sólo se autorizarán contrataciones adicionales en el caso de aumentos previstos en los convenios DES-PROMEP y en el caso de la creación de nuevos programas, avalados por COEPES.

Al mismo tiempo, el número de académicos (en efecto, de plazas) creció de 105,058 a 158,539 entre 1990 y 1999 (ANUIES, 2000). Por sectores, el privado pasa de 24,041 (1990-1991) a 51,807 (1998-1999). El crecimiento del sector público fue de 26,415 entre 1990-1991 y 1998-1999, ligeramente menor que el sector privado en términos absolutos.

La distribución por tiempo de dedicación quedó prácticamente inalterada. En 1998-99, el 29.4% era de tiempo completo, 8.9% medio tiempo, 61.7% por horas. En 1995, estas proporciones eran de 30.0%, 9.0% y 61.0%, respectivamente (ANUIES, 2000).

En cuanto a los académicos hay notables silencios y varios ruidos. Tanto la ANUIES como la SEP no presentan al final de la década datos que permitan juzgar el impacto del PROMEP, como el número de tiempos completos con doctorado en universidades públicas. ANUIES ofrece datos del personal docente según tiempo de dedicación y nivel de estudios, pero resulta difícil sacar conclusiones de esta información, ya que "por desconocer su nivel, no se incluyen 22,368 profesores". Los datos disponibles para 1998 indican 3,053 doctores en el sector público (de los cuales 2,198 de tiempo completo), y 1,508 doctores en el sector privado (567 de tiempo completo). La contabilidad por plazas no permite saber cuantas personas con doctorado hay, pero los datos sugieren un atraso en las metas del PROMEP. Cuando menos, estos datos contrastan con el informe de seguimiento para la OCDE (SESI, 2000), presentado en 1999, que señala que: "En la actualidad hay 104,500 mil (sic) miembros del personal académico en el sistema de educación superior, de los cuales 34 mil son profesorado de tiempo completo, mientras que los 70,500 restantes son personal de horario parcial. Sólo 4.5 mil miembros del personal de tiempo completo tienen doctorado y 13 mil tienen grado de maestría. En el año 2000 habrá 42 mil miembros del personal académico de tiempo completo, 17 mil de ellos con doctorados y 21 mil con maestrías".

La calidad

Otras metas del PDE resultan más difíciles de juzgar, por ser más "cualitativas": la calidad, la pertinencia, la coordinación del sistema. Aquí, todo parece depender de la interpretación del silencio que nos rodea. La SEP (1999) señala avances en la definición de perfiles y la consolidación de cuerpos académicos mediante el PROMEP, en reformas de los estatutos de personal académico en diferentes universidades, un incremento de ingresos para académicos mediante los estímulos, en la infraestructura mediante FOMES, en una distribución más equilibrada del presupuesto entre UAM-UNAM-UPN y las universidades estatales, y en la revisión y actualización de planes y programas. Además, se crearon más carreras de tipo técnico profesional, más institutos tecnológicos y universidades tecnológicas, y hubo una reactivación de los COEPES.

Con excepción de la distribución equilibrada entre las universidades federales y estatales⁹, las demás aseveraciones parecen ciertas, pero ¿mejoró el sistema a raíz de estos avances? Una pregunta difícil de contestar es si hubo cambios profundos. ¿Hasta dónde hay nuevos públicos estudiantiles, nuevos tipos de programas con distintos procesos de enseñanza y aprendizaje, nuevas formas de organización académica, nuevas formas de gestión en las instituciones o en la coordinación del sistema, más claridad sobre la calidad, la eficiencia o la eficacia?

Al respecto existe una creciente documentación sobre el cambio organizacional en los noventa, producto de la investigación educativa.¹⁰ Estos estudios han analizado sobre todo a las universidades públicas, muy poco al sector tecnológico y casi nunca al sector privado. Los hallazgos permiten afirmar que las universidades públicas efectivamente pasaron por cambios, varios inspirados por las políticas. No obstante, resulta difícil plantear, a partir de estos estudios, que el sistema en general mejoró, por dos razones: primero, porque se trata de estudios de caso, donde la diversidad de cambios detectados indica que cada universidad es un caso especial. Segundo, porque estos estudios encontraron mejoras, pero también notables efectos perversos, lo cual hace difícil afirmar que el conjunto de cambios produjo una mejora. Basta un botón: Arechavala (1998) señala que las presiones para definir la misión para la universidad, "han generado la irresistible tentación en los líderes de creerse visionarios y, en consecuencia, declarar una misión tan grandilocuente como pobremente

⁹La participación de las tres universidades federales efectivamente se redujo en 1999, pero después de haber aumentado entre 1994 y 1998. Su participación fue de 39.9% en 1994, alcanzó 42.7% en 1996, 41.6% en 1997 y bajó hasta 38.6% en 1999.

concebida... (cuyo) resultado al final es la inmovilidad o cuando mucho la simulación”.

Si bien hay investigaciones educativas, debe subrayarse que no existen informes oficiales —basados en estudios y avalados públicamente por alguna instancia— que permiten confirmar que hubo mejoras cualitativas. Los documentos oficiales se limitan a informar sobre el número de plazas, programas, instituciones, revisiones de planes y programas, pero no proveen información sobre aspectos cualitativos. Indican el número de evaluaciones efectuadas, pero no proporcionan información sobre lo que los evaluadores encontraron, mucho menos si a lo largo del tiempo detectaron mejoras. Destaca ante todo la carencia de datos sobre el aprendizaje de los estudiantes, meta planteada en el PDE.

El balance en el aspecto cualitativo resulta entonces complejo: hay cambios importantes, pero también notables ausencias de cambio y efectos perversos. Creció la matrícula y el número de programas e instituciones, pero también el número de carreras e instituciones que no ha sido evaluado. Creció el número de tiempos completos y de doctores, pero también el número de personal de asignatura y de licenciados. Creció el posgrado, pero fuera del Padrón de Excelencia. Aumentaron los estímulos a la docencia, pero cayeron los salarios en términos reales. Igualmente, se podría constatar que el sistema público creció en todos los aspectos, pero no así el financiamiento público para la educación superior a partir de 1994¹¹. No queda claro si se fortaleció la investigación o si mejoró el aprendizaje. En cuanto a la coordinación del sistema, parece que la reactivación de los COEPES agregó, ante todo, complejidad. Amén de la diversidad de respuestas institucionales, cada estado sigue su propia lógica de crecimiento.

Si uno considera los objetivos —cuantitativos y cualitativos— de la política pública y revisa las respuestas del sistema, resalta que estos objetivos fueron alcanzados igualmente bien por el sector privado, mismo que no fue objeto de políticas o de apoyo financiero. En cuanto a la cobertura y la diversificación de programas, o la contratación de personal, este sector se mostró más dinámico. Las tendencias de licenciatura y posgrado, de continuar igual, implicarían que para 2006 el sector privado podría representar al 50% de la matrícula nacional.

Al mismo tiempo, en aspectos como la distribución por áreas de conocimiento no se observan notables diferencias en comparación con la década pasada. En este aspecto, las fuerzas del mercado probaron tener más impacto que las políticas públicas.

Las políticas si parecen haber surtido efecto en el posgrado, donde la combinación de diferentes factores (becas, estímulos a la docencia, competencia entre académicos e instituciones) alentó el crecimiento de la matrícula de maestría y doctorado. No obstante, los datos también indican que el posgrado adquirió una dinámica propia, donde el mercado se despertó por las políticas y rápidamente las rebasó. Así, hacia finales de la década, el Padrón de Excelencia siguió siendo el referente para las políticas, pero dentro del sistema se volvió marginal. Tanto el sector público como el privado empezaron a abrir programas que no cumplen con los requerimientos de CONACyT o PROMEP. En la maestría el sector privado llegó a ser el más dinámico. Igualmente, las políticas parecen haber contribuido a la diversificación de programas e instituciones, pero la dinámica de diversificación está marcada por el mercado.

4. Observaciones críticas

Como conclusión y provocación para el debate, terminaré con tres observaciones críticas:

Un primer asunto crítico es la práctica ausencia de procesos sistemáticos de evaluación (es decir, procesos que incluyan a todo el sistema, que provean información pública y que tengan claridad sobre el uso o las implicaciones). Esta ausencia se traduce en una falta de información acerca de los cambios en el sistema a raíz de políticas u otros factores. Dicho simple y llanamente, no hay datos que permitan afirmar que el sistema esté mejor hoy que hace una década, ni que las políticas públicas hayan producido los efectos

¹⁰Véase al respecto Álvarez, G. y M. González (1998).

¹¹En 1994, el gasto federal en educación superior y posgrado alcanzó 8,593.6 millones de pesos (constantes de 1993), en 1999 se situó en 7,212.7 millones, una caída de 16% (ANUIES, 2000, Cuadro 2.35, basado en el V Informe).

deseados. Los informes oficiales se han fijado crecientemente un seguimiento de la cantidad únicamente, mientras no hay ningún dato confiable que permite afirmar que mejoró la calidad, sea cual sea el contenido que se pueda dar a este término.

Algunos aspectos sobresalen. En cuanto a académicos, el PROMEP arrancó sin información confiable y este problema continúa: conocemos únicamente el número de plazas, no sabemos de personas. PROMEP incorporó información de una investigación (de Gil y colegas) que se realizó en 1992, pero no existe un seguimiento que permita afirmar que algo cambió en las formas de trabajo de los académicos. Igualmente, después de una década de estímulos a la docencia —y 16 años con el SNI— no queda claro si gracias a estos programas ha mejorado la investigación o la docencia, o siquiera la productividad de los académicos. Así, queda pura especulación sobre efectos positivos o nocivos.

Esta crítica aplica sobre todo al terreno de los estudiantes: ¿aprenden más que hace una década? Aumentó la eficiencia terminal, pero no queda claro si esto se debe a una mejor atención al estudiante, o si es el resultado de más selectividad al ingreso, seguido por una mayor laxitud en cuanto a criterios de egreso y titulación. Habría que señalar que esta mejora se produjo igualmente en el sector privado. A falta de información sobre estudiantes, su aprendizaje o su éxito en el mercado laboral, no queda claro si es acertada la política de crear nuevas opciones o de enfatizar las carreras técnicas o tecnológicas.

Así, a una década de haberse introducido la evaluación, sobresale la ausencia de información que permita confirmar que el sistema mejoró a raíz de políticas. Sabemos que algunas universidades reformaron su aparato administrativo, otras descentralizaron hacia diferentes planteles, otras limitaron la matrícula, aun otras reformaron sus leyes y reglamentos, unas pocas reformaron casi todo, otras casi nada. Pero, ¿cuál es el resultado de estos cambios en términos de la enseñanza o la investigación? ¿Cuál lección podemos sacar de esto para las políticas?

Una segunda crítica es que la política educativa se volvió tradicional y perdió cualquier visión o propuesta de cambios profundos. Caracterizando la situación en los ochenta, Kent (1996) señaló que "Los debates y negociaciones giraban en torno a los insumos requeridos por las instituciones, no los productos esperados. Así, conceptos como calidad, equidad y eficiencia se daban por supuesto o recibían un trato abstracto en el discurso educativo sin traducirse en reglas de juego efectivas."

Ahora bien, si uno revisa las metas al final de la década, resalta que éstas se refieren exclusivamente a los insumos requeridos por el sistema: más instituciones, más programas, más profesores, más académicos con posgrado, más profesores de tiempo completo, mejores remuneraciones, más infraestructura. Así, la ANUIES propone como metas para 2006 una cobertura de 26%, un total de 221 mil profesores, 40% con contrato de tiempo completo, de los cuales 26% con doctorado, y un gasto en educación superior equivalente al 0.7% del PIB (ANUIES, 2000).

Un primer problema es que esto no es alcanzable con las actuales tendencias del financiamiento público, aspecto que no cambiará en gran medida hacia el 2006, el horizonte del PROMEP. Esto implica que el aumento de insumos estará constreñido permanentemente por los vaivenes de la economía.

Un segundo problema —más grande en mi opinión— es que se adoptó una forma de planeación que llegó a ser considerada inadecuada en prácticamente todo el mundo hace dos décadas. La idea de que mejores insumos produjeran mejores resultados fue puesta en duda en los ochenta (Cerych, 1986) y llevó en otros países a una regulación estatal centrada en la definición y evaluación de resultados, en vez de la planeación de insumos. No obstante, al final de los noventa, en México prevalece un esquema donde se planean, de manera centralizada, los insumos básicos de la educación pública; basado en el papel y sin más seguimiento que el financiero y el cuantitativo. En efecto, el esquema de PROMEP no propone ninguna meta en cuanto a resultados de aprendizaje o de investigación, mucho menos su evaluación.

Al inicio de la década hubo planteamientos de basar los recursos públicos en los resultados que mostraban las universidades mediante la evaluación. Hacia finales de la década, destaca la falta de propuestas acerca de logros o resultados deseables, propuestas que permitirían traducir la calidad, la eficacia o la eficiencia en reglas de juego efectivas. Con el regreso a la planeación, se asignan recursos a partir de necesidades de insumos —definidas en comparación con países desarrollados— pero no con base a resultados. Cabe

preguntarse cuál es la visión para la universidad pública, la privada o los institutos tecnológicos. ¿Qué resultados deberían alcanzar? ¿Qué resultados está dispuesto a financiar el Estado?

Un tercer punto para la polémica es la incapacidad del Estado de generar, implementar y sostener políticas nacionales. A lo largo de los noventa, las políticas estuvieron notablemente marcadas por consideraciones burocráticas. Es decir, cada acción que inició como política nacional sobre la marcha incorporó una serie de excepciones, y éstas no se debieron a una consideración académica —en el sentido de que el sistema debería tener una diversidad de misiones educativas— sino a una diversidad administrativa de facto. Así, la política distinguió cuidadosamente entre instituciones centralizadas, descentralizadas, desconcentradas, autónomas y privadas, que a su vez correspondían al ámbito de diferentes instancias federales y estatales y que habían recibido tratos diferenciados en el pasado y, por lo tanto, gozaban de derechos adquiridos. Las políticas marcaron una separación tajante entre lo público y lo privado. El sector universitario siguió otra lógica que los institutos tecnológicos por pertenecer a otra subsecretaría. Al interior del sector de universidades públicas hubo un tratamiento excepcional para la UAM y la UNAM, con distinciones a su vez entre ellas, y entre las diferentes universidades públicas estatales. Al interior de cada institución pública, las políticas siguieron lógicas de diferenciación según el tipo de contrato del académico. Si bien hubo continuidad de políticas, hubo también constantes cambios en cuanto al universo de aplicación de cada una, con lo que la implementación de políticas adquirió un carácter casi casuístico.

Además del tratamiento diferenciado por razones administrativas, destaca que las políticas operaron mediante la inducción, decretos, acuerdos y negociaciones sectoriales específicos, sin tocar la legislación en general y sin establecer un marco general para guiar al sistema en su conjunto.¹² La intervención del gobierno continuó manejándose por la vía de la "planeación concertada e inducida" (Gago,1992). En la práctica, esto parece traducirse en un esquema donde hay incentivos para adoptar iniciativas gubernamentales (siempre y cuando la institución o la persona califique administrativamente para el financiamiento público), pero muy pocas reglas o sanciones explícitas que definen el comportamiento deseable o permitido. Queda así un amplio espacio para negociar los incentivos, un proceso que además se repite cada año. El resultado es una enorme diversidad de respuestas al interior del sistema. Esta diversidad puede ser señal de un sistema dinámico (aunque faltan datos confiables para confirmar si mejoró). Sin embargo, esta diversidad también señala que las políticas no lograron imprimir una coherencia o direccionalidad al cambio.

Así, las políticas se volvieron sumamente susceptible al juego político, a las diferencias entre grupos de interés en diferentes sectores, incluso al interior de la SEP, al cambio de operadores políticos y a la agenda política nacional o de cada estado. La capacidad del Estado para operar una política educativa nacional se mostró sumamente limitada. Dentro de la agenda de reformas, el gobierno mismo no se mostró muy capaz en reformar sus propias estructuras y lógicas de operación.

5. Conclusión

La situación al final de la década muestra ruidos y silencios. En comparación con el inicio de los noventa, se produjo un cambio de estrategia que delimitó el ámbito de las políticas. Actualmente, el papel asumido por el gobierno consiste básicamente en planear la cantidad de insumos en el sector público. Sin embargo, esta planeación central opera de forma inductiva y fragmentada.

Al mismo tiempo, el sistema parece rebasar las políticas. La diversidad de respuestas puede ser evidencia de un sistema de autorregulación, aunque la falta de procesos claros de evaluación dificulta conocer los resultados. Pero la diversidad también indica que las políticas no han logrado introducir una coherencia dentro del sistema. Las iniciativas gubernamentales funcionan, cuando más, como detonadores de acción, no como reguladores de resultados. Las acciones del sistema se rigen por combinaciones de factores: la situación institucional particular, la lectura diversa de señales políticas, las inercias y los intereses consolidados, las respuestas a las demandas reales o imaginarias del mercado. La diversidad de respuestas en ocasiones parece acercarse mucho al crecimiento anárquico, tan común en décadas pasadas, frente a una no-

¹²Lo que implica también que hay sectores y programas que carecen de reconocimiento legal, como las Universidades Tecnológicas y los programas técnicos, o el sistema de CONPES, CORPES, COEPES.

table ausencia de políticas para el sistema en su conjunto y un silencio cuando se trata de metas o resultados.

Referencias

ÁLVAREZ, G. y M. GONZÁLEZ (1998). "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", Sociológica, N° 36.

ANUIES (2000). La educación en el Siglo XXI, ANUIES, México.

ARECHAVALA, R.(1997). "Toma de decisiones y desarrollo institucional en las universidades públicas", en: La investigación educativa en México (Antología del IV Congreso del COMIE), COMIE, DEP, UADY, UAA-PIEES.

CERYCH, L. y P. SABATIER (1986). Great Expectations and Mixed Performance, the implementation of higher education reforms in Europe. Stoke-on-Trent: Trentham Books.

CONACyT (2000). Estadísticas Padrón de Posgrado, en: www.concyt.mx/daic/padron-excel/estadisticas/
FUENTES, O., A. Gago y S. Ortega (1991). "El sentido de la evaluación institucional. Un debate", Universidad Futura, Vol. 2, N° 6-7.

GAGO, A. (1992). "Ejes de la reforma: Calidad y pertinencia", Universidad Futura, Vol. 4, N° 10.

KENT, R. (1996). Higher Education Reform in Mexico: The evolving agenda in the 90's, Seminar on Higher Education Reform in Latin America, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, noviembre.

KENT, R. (1997a). El cambio en las políticas de educación superior en México en la década de los 90: trayectoria y preguntas de investigación, documento presentado al Seminario del Proyecto Comparado de Políticas de Educación Superior en América Latina, Septiembre 1997.

KENT, R. (1997b). "Las políticas de evaluación", en: Kent (comp.) Los temas críticos de la educación superior en América Latina, Vol. 2. FCE, UAA, FLACSO, México.

KENT, R., W de VRIES, S. DIDOU y R. RAMÍREZ (1998). "El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación", en: Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior, ANUIES, México.

NEAVE, G. (1991). "La evaluación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa occidental, 1986-1988", Universidad Futura Vol. 2, N° 5.

SEP (1999). Informe de labores 1998-1999, Secretaría de Educación Pública, México.

SEP (1998). Informe de labores 1997-1998, Secretaría de Educación Pública, México.

SEP (1996). Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, Secretaría de Educación Pública, México.

SESI (2000). Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica

(<http://168.255.115.5/ocde/>).