

EL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006. CONTINUIDADES E INNOVACIONES

ROMUALDO LÓPEZ
ZÁRATE*

Resumen

Con el objetivo de comparar el Programa Nacional de Educación a la luz de los dos anteriores en lo referente al financiamiento de la educación superior, el artículo pretende identificar qué características persisten de los antiguos programas y de sus respectivos regímenes de gobierno, qué se abandona, qué se cambia y cuáles son las novedades. La comparación atiende únicamente a los planteamientos de los Programas y no se hace alusión al cumplimiento de los objetivos y metas de cada uno de ellos, es decir, es un análisis del discurso más que de las realizaciones o logros. Reconociendo la limitación y la parcialidad de este enfoque, restringido además porque no se tienen aún resultados de la gestión 2001-2006; se considera interesante hacerlo en la medida que expresa las motivaciones y los objetivos específicos que se ha propuesto cada uno de los tres últimos gobiernos mexicanos al inicio de su gestión.

Palabras clave: financiamiento, políticas públicas, educación superior.

Abstract

In order to compare the National Education Program with the previous two in terms of higher education financing, this article focuses on the identification of characteristics that still persist from previous programs and the respective government regimes, what has been left behind, what has been changed and new approaches. This comparison focuses on what the programs pose and does not deal with the meeting of objectives and goals of each of them, this is, it is an analysis of proposals and not an analysis of achievements. After acknowledging the limitation and partiality of this approach – also restricted due to the absence of the 2001-2006 period results – it is anyway an interesting exercise since it expresses specific motivations and objectives undertaken by each such governments at the beginning of the corresponding term.

Key words: financing, public policies, higher education.

* Profesor investigador del Área de Sociología de las Universidades. Departamento de Sociología, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Correo-e: lizr@correo.azc.uam.mx

Introducción

En 1983, se expidió la Ley de Planeación que establece la obligación de que el Presidente emita en un plazo de seis meses, a partir de su toma de posesión, un Plan Nacional de Desarrollo en el cual se señalen los objetivos, metas, estrategias y prioridades para la transformación de la realidad del país. Este Plan *deberá presentar una estimación de los recursos y asignará responsabilidades y tiempos de ejecución para el cumplimiento de los objetivos*. Asimismo, señala que se deberán establecer programas sectoriales que especifiquen los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate y estos *programas sectoriales contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables para su ejecución*. Tanto el Plan como los programas sectoriales deberán formularse mediante la consulta a los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones tanto para la elaboración como para la actualización y ejecución del Plan y del Programa respectivo¹.

En este contexto se han expedido, a partir del sexenio de 1988-1994, tres Planes Nacionales de Desarrollo y sendos programas de educación. Con anterioridad a la expedición de la Ley de Planeación, por lo menos desde la candidatura de Lázaro Cárdenas a la Presidencia, se habían formulado Planes de Desarrollo y Programas educativos nacionales en diferentes épocas de la vida nacional, sin embargo es sólo a partir de 1983 en que se señalan ciertas características del contenido del Plan y de los Programas y la obligación de presentarlos, en general, en el primer año de un nuevo gobierno.

Se trae a colación la Ley de Planeación para destacar dos aspectos que me parecen significativos y que no siempre se han cumplido o al menos no se han atendido satisfactoriamente. El primero se refiere a la obligación de presentar

una estimación de recursos para cumplir los objetivos y el segundo, que para elaborarlos, se debe consultar a la población, a través de los grupos sociales organizados.

El Plan y los Programas parten necesariamente de una visión general de la situación del país en un determinado momento y de las características particulares del partido político y personas que acceden al poder. Como es de todos conocido, el último Programa, el 2001-2006, es el primero que presenta un presidente no postulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sino de uno de los partidos llamados hasta antes del 2000, de oposición, a saber, el Partido Acción Nacional (PAN). Este cambio trascendente en la vida del país motivó la realización de estas notas cuyo objetivo es comparar el Programa Educativo a la luz de los dos anteriores en el aspecto específico del financiamiento a la educación superior: qué características persisten de los antiguos programas y de sus respectivos regímenes de gobierno, qué se abandona, qué se cambia y cuáles son las novedades. La comparación atiende únicamente a los planteamientos de los Programas y no se hace alusión al cumplimiento de los objetivos y metas de cada uno de ellos, es decir, es un análisis del discurso más que de las realizaciones o logros. Reconociendo la limitación y la parcialidad de este enfoque, restringido además porque no se tienen aún resultados de la gestión 2001-2006, se considera interesante hacerlo en cuanto que expresa las motivaciones y los objetivos específicos que se ha propuesto cada uno de los tres gobiernos al inicio de su gestión, con independencia, como ya se anotó de sus resultados.

Los tres Programas, si bien se refieren al mismo objeto, la educación nacional, tiene diferente nombre: el primero es el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989-1994 correspondiente a la gestión de Carlos Salinas de Gortari del PRI, el segundo el Programa

¹ Ley de Planeación. *Diario oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983.

de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000, de Ernesto Zedillo Ponce de León también del PRI y el tercero, el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006 de Vicente Fox Quesada del PAN. En el Anexo 1 se presenta una breve recapitulación de los principales aspectos incluidos en los tres programas en torno al financiamiento de la de educación superior.

Continuidades de los programas

Los tres Programas fueron elaborados con una amplia consulta a diversos grupos sociales. Sin embargo, los grupos sociales han tenido una presencia y posibilidades de influencia diferente a los largo de estos tres sexenios que se corresponden con cambios en el ámbito jurídico, político y económico del país. Como ejemplos se puede señalar los siguientes: cambios en el sindicalismo², (Ornelas, 1995) en la relación y trato con los particulares y grupos religiosos que se ocupan de la educación, en la legislación tanto de la Constitución como de la Ley específica para la Educación, en la apertura económica de México con los países del Norte, en la irrupción de los indígenas en la vida nacional, en la inserción paulatina pero constante del país en el proceso de globalización mundial y obviamente un cambio trascendental en la vida política es la victoria en las urnas de un presidente no surgido de las filas del PRI. Estos cambios surgieron y dieron lugar a un conjunto muy amplio de otras transformaciones en ámbitos ligados a la educación. Estos cambios sociales repercutieron de manera muy diferente en la elaboración de los planes sectoriales. Se podría afirmar que la

participación de grupos sociales y analistas de la educación en el PNE fue mucho más abierta, incluyente, comprometida y propositiva que en los anteriores. Muchos educadores que antes habían mantenido una distancia prudente ante el poder aceptaron participar de manera más directa en la formulación del programa educativo, probablemente vieron la oportunidad de expresar con mayor claridad los retos y compromisos, largamente postergados, para atender la ampliación de oportunidades efectivas de cursar educación para el mayor número de jóvenes y para elevar la calidad de la educación³.

Específicamente en relación con el financiamiento de la educación superior, el PNE responde de manera puntual a los objetivos expresados en la Ley de Planeación en aspectos en que los dos anteriores habían sido omisos o huidizos. En tanto el PME y el PDE omitieron deliberadamente cualquier compromiso presupuestal, el PNE lo señala puntualmente y hasta es redundante.

Con cierta frecuencia en el análisis de las políticas de gobierno, en este caso las educativas, se olvida o se hace a un lado la injerencia de grupos sociales en su elaboración. Se tiende a considerar las políticas como un punto de partida que se impone a los ciudadanos sin reparar en que son, en la mayor parte de las veces, resultados de un amplio proceso social. En el caso educativo se podría afirmar que el PNE compila y manifiesta los objetivos compartidos de amplios grupos sociales con mayor representatividad y pluralidad que los programas anteriores.

Los tres programas son enfáticos en su

² De un sindicato corporativo y dominado por un grupo hegemónico con un caudillo, Vanguardia Revolucionaria y Carlos Jongitud, líder moral vitalicio a principios del sexenio de Salinas, a un sindicato aún dependiente del gobierno pero dispuesto a pactar ciertos acuerdos para transitar a una relativa modernización, con un cierto grado de reflexión interna liderado por un grupo de educadores un tanto independientes agrupados en la Fundación SNTE que promovió desde el interior del Sindicato un cambio significativo en las relaciones entre el gobierno y los maestros, que se plasmó en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

³ Destacan la propuesta que formuló la ANUIES en el documento *La educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de Desarrollo* y la participación de destacados educadores en la elaboración de las Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006, elaborado por el Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quesada.

apreciación de la importancia de la educación superior para el desarrollo político, cultural, económico y social del país. En el PME se afirma que habrá un apoyo decidido a la educación superior, el PDE postula que la educación será una altísima y constante prioridad del gobierno, el PNE le da una elevada prioridad a la educación. Sin embargo, en el primero no hay una declaración tan enfática como en los otros dos en cuanto a la relevancia en la asignación de los recursos para llevar al cabo los programas. En el primero sólo se dice que se le dará un apoyo decidido, en cambio en el segundo se asegura que la prioridad se verá reflejada en el gasto público y el tercero va más allá al declarar que la elevada prioridad tendrá que reflejarse en la asignación de recursos crecientes, públicos y privados. Los términos utilizados tienen, por el cuidado en su redacción y por las reacciones y análisis que suscitan en los lectores, un fuerte significado. En el PME deliberadamente no se quiere fijar compromiso alguno, se atenderá en la medida que existan recursos públicos disponibles; en el PDE hay la intención de que la altísima y elevada prioridad se refleje en el gasto, sin embargo, como se verá más adelante, esta prioridad se pierde al momento de fijar metas. La ausencia no es un olvido, es una decisión deliberada de no comprometer el gobierno federal montos o proporciones de recursos públicos. En el PNE se advierte una congruencia discursiva entre el objetivo y las metas programáticas. Una de las principales demandas de los grupos sociales que intervinieron en la elaboración del Programa parece haber sido la explicitación pública de compromisos que pudieran observarse y verificarse. Es así que se establecen metas claras para todo el periodo.

En los tres programas hay algunas ideas que se repiten. Esta reiteración refleja sin lugar a dudas que los problemas que las motivan persisten y no han podido superarse. Una primera idea que trasciende los programas y que a pesar de los fuertes debates que hay en torno a ella, parece que es una posición compartida por gobiernos priístas, panistas y algunos grupos sociales es la referida a la convicción de que la educación superior pública, a diferencia de la educación básica, debe financiarse con la concurrencia de recursos públicos y privados. La reiterada mención a la necesidad y urgencia de diversificar las fuentes de financiamiento de las instituciones de educación superior (IES) públicas parece aceptar y convalidar la posición que defiende por un lado el beneficio público y privado que obtienen los que tienen acceso a la educación superior y por otro lado la incapacidad del gobierno para atender una creciente demanda de acceso a la educación superior que sólo puede ampliar su cobertura con el concurso de los particulares. (Banco Mundial, 2000). Para nuestro caso también se pueden aducir razones de equidad y justicia sociales⁴. El PME indica que se deben ‘precisar las maneras y los medios para asegurar una mayor autosuficiencia financiera de las universidades’, el PDE insiste en diversificar las fuentes de financiamiento de las IES y el PNE reitera la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento. La idea persiste tanto porque se considera deseable como porque los resultados obtenidos son insatisfactorios: es aún baja la proporción que representan los recursos propios en el presupuesto global de las instituciones. En los ochenta había la impresión, en buena parte de las instituciones públicas, de que el esfuerzo institucional por incrementar sus propios recursos no le representaba ventaja alguna (y sí muchos problemas y riesgos de inestabilidad cuando la fuente principal eran las cuotas de los estudiantes) pues el incremento en los ingresos propios

Diversificación de las fuentes de financiamiento

⁴ El número 117 de la *Revista de la Educación Superior* presenta un debate en torno a las cuotas y financiamiento de la educación superior, realizado por investigadores nacionales y latinoamericanos.

se traducía en un decremento de la aportación federal. Era tan compartida esta opinión que el PME se vio obligado a precisar que “para estimular la búsqueda de ingresos propios, el gobierno federal seguirá determinando sus aportaciones sin merma de dichos recursos”. En los siguientes programas ya no se hace alusión a ese problema y entonces cabe suponer que los nuevos criterios de distribución del presupuesto federal no tomarán en cuenta los ingresos propios de las instituciones de tal manera que aquellas que los consigan deberán tener una situación financiera ventajosa con respecto a las que no los tengan.

Eficiencia y transparencia en la uso de los recursos públicos

Un tema presente en los tres programas es el relacionado con el uso adecuado y transparente de los recursos. La reiteración pareciera indicar que existe un problema de eficiencia y una duda razonable de que el uso de los recursos no es claro a los ojos del gobierno, de la sociedad ni de la propia comunidad universitaria. Si bien es cierto que la mayor parte de los recursos institucionales son para el pago de salarios y prestaciones, queda una proporción del presupuesto que se debe utilizar para desarrollar y mejorar las actividades institucionales. El manejo de esta proporción no es clara. La ausencia de transparencia puede tener múltiples causas, entre ellas, un posible uso discrecional del presupuesto por parte de las autoridades unipersonales lo que evidenciaría una falta de supervisión y control de los órganos colegiados institucionales, o bien puede deberse al uso de sistemas administrativos obsoletos, y pudiera ser también a que se destina a actividades no prioritarias académicamente. En cualesquiera de las situaciones mencionadas, se manifiesta un problema serio institucional: además de la insuficiencia de recursos para la educación superior se suma el problema de que esos pocos

recursos no son bien administrados y no se da una información oportuna y transparente de su uso. El PDE y el PNE plantean con énfasis la necesidad y conveniencia de que las instituciones informen a la sociedad, y no sólo al gobierno, de la aplicación de los recursos públicos que les son asignados. Una apreciación equivocada de la autonomía, y que creo pocos defienden, es que las instituciones pueden hacer un uso discrecional de los recursos que se les asignan, incluso para fines no académicos (como financiar marchas y mítines a las capitales de los estados o a la federal, o financiar actividades de algún partido político, o gastar en campañas de elección de autoridades cantidades proporcionalmente muy elevadas en relación con lo que se destina a docencia o investigación, o gastar en canonjías para las autoridades universitarias, etc.). Llama la atención que hasta ahora son cada vez más, pero aún pocas, las instituciones públicas que informan a la opinión pública del uso de los recursos que reciben del gobierno.

Distribución del presupuesto

Es conocido que a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el financiamiento a las IES públicas sufrió un cambio fundamental: de la asignación benevolente, inercial y negligente por parte del gobierno federal, se transitó en muy poco tiempo a una asignación dirigida, evaluada y controlada de una parte importante del presupuesto público (Brunner, 1993)⁵. No ha desaparecido del todo la parte inercial, discrecional e inequitativa de la distribución del presupuesto, pero se han creado un conjunto de fondos adicionales, que ya son significativos en el conjunto de recursos de las instituciones, que son distribuidos, por un lado, en función de una evaluación institucional y, por otro, por el establecimiento de compromisos entre las ins-

⁵ José Joaquín Brunner planteaba desde principios de la década de los noventa, la necesidad de establecer un nuevo contrato entre las instituciones y el gobierno para el financiamiento de la educación superior.

tuciones y el gobierno federal. Estos recursos son finitos y se reparten en concursos institucionales en donde no todas las instituciones juegan en igualdad de oportunidades y en función de su misión institucional. Esta forma de asignación de parte de los recursos públicos se inició o más bien se incrementó significativamente, puesto que ya existía, con el PME, se continúa con el PDE y se reafirma con el PNE. En general hay una evaluación positiva de esta forma de asignación del recurso público, pero se está consciente también de que sigue existiendo una parte de la asignación pública, la mayor, cuyos criterios no son claros, la distribución es inequitativa de acuerdo a algunos indicadores y algunas instituciones tiene cierta preferencia sobre otras.

El gobierno y las instituciones lo saben y se han buscado mecanismos para establecer de manera conjunta criterios claros y compartidos entre las IES públicas y el gobierno para la asignación del presupuesto público. El PME se proponía desde principios de sexenio, “definir, junto con las IES, criterios claros y mecanismos eficientes para la asignación de recursos”. A pesar de ser una idea compartida por la mayor parte de las instituciones y por los funcionarios gubernamentales, no se han llegado a pactar esos criterios, a lo largo de doce años (López, 2000). El asunto es muy complejo porque implica que las instituciones se pongan de acuerdo en los criterios, que esos criterios los acepte el gobierno y que se pongan de acuerdo ambos en la entrada en vigor de esta nueva forma de distribución del financiamiento público. Efectivamente, hay la constatación de una distribución con muchas diferencias no explicadas entre las instituciones, corregir esas diferencias implica llegar a acuerdos mínimos sobre los factores que deben considerarse en la distribución del presupuesto y sobre todo en el peso que deben tener esos factores y el tiempo en que deben corregirse. Ninguna institución va a aceptar que se otorgue un peso tal a algunos factores que resulte en una reducción de su presupuesto a corto plazo; el camino posible para que se acepte un modelo

es que todas las instituciones salgan favorecidas y la única opción es que haya un incremento significativo en la disponibilidad presupuestal que ese incremento se distribuya de acuerdo a un cierto modelo, de tal manera de que ninguna institución vea reducido su asignación. El modelo tiende a fallar cuando no hay tal incremento presupuestal. El PNE refleja un avance importante con respecto al PME, pues en el primero se señalan ya las características que debe contener ese modelo de distribución presupuestal, a saber, debe ser “simple, multivariado, equitativo, que considere las diferencias de costo por alumno en los diferentes niveles educativos y que tome en cuenta criterios de desempeño institucional”. La filosofía del modelo ya está elaborada y acordada. Sin embargo, si bien hay avances en el desarrollo operativo del modelo, (ANUIES, 2001) los ejercicios de simulación asignando una ponderación a algunos de los factores incluidos, ha sido objetado por algunas instituciones. El PNE señala la meta de que para este año de 2002, se debe contar con una propuesta de criterios de distribución de recursos federales, que deberá instrumentarse para el año 2004. La meta está clara, sin embargo a la luz del presupuesto asignado en 2002, las previsiones de crecimiento económico para los próximos años, las negociaciones del presupuesto de ciertas instituciones con las cámaras de diputados y senadores (el diferente nivel de presión e influencia de algunas instituciones) y la desigual asignación del presupuesto federal para el 2002, que aparentemente refuerza el criterio de desigualdad, no parecen ofrecer condiciones favorables para pensar que efectivamente se puedan acordar los criterios de distribución en este año y se pueda operar el modelo dentro de dos años.

Hay otra razón importante que influye en el no establecimiento de un modelo de distribución del presupuesto y es la inevitable reducción de la discrecionalidad que tendría el gobierno federal para la asignación de recursos públicos, pues establecidos ciertos criterios se reduciría en consecuencia la libertad con la que ahora

cuentan los funcionarios gubernamentales para distribuir una buena cantidad de recursos públicos de conformidad con criterios, mecanismos, evaluaciones y decisiones que él toma y que una vez establecido un modelo, deberá compartir.

Esquema salarial y programas de estímulos al personal académico

La mayor parte de los analistas del financiamiento a la educación superior en México, coinciden en que en la década de los ochenta el ingreso contractual de los trabajadores de la universidad, académicos y administrativos, tuvo una reducción grave que se suele calcular en alrededor del 60%. Esta pérdida del poder adquisitivo del salario negociado entre la representación sindical y la representación de las universidades, no se ha logrado revertir en el transcurso de la década de los noventa. Los programas de estímulo, establecidos sin tomar en cuenta a las representaciones de los trabajadores, destinados sólo a una parte del personal, renovables en función del cumplimiento de ciertos indicadores, sin efectos para algunas prestaciones laborales (aguinaldo, vacaciones, antigüedad, etc.), con un grado de incertidumbre sobre su permanencia, fueron creados como una medida transitoria y por lo tanto temporal, y sin embargo han logrado tal nivel de institucionalización que buena parte de las actividades académicas están guiadas y condicionadas por las reglas de las becas. Por ello, el PDE consideraba indispensable revisar los esquemas salariales, tomando en cuenta la calidad del desempeño. El PNE, a diferencia del programa anterior, no propone el reforzamiento del programa de becas sino su revisión pues existen suficientes indicios de que algunos efectos de los programas de becas están resultando perjudiciales para el desarrollo de las actividades académicas colegiadas, principalmente las relacionadas con la docencia (Gil Antón, 2001). El PNE retoma la urgencia de revisar los esquemas salariales y proponer un nuevo marco normativo para los programas de

becas que deberá estar concluido el próximo año del 2003.

El marco normativo

Finalmente, en este breve recuento, tanto el PME como el PNE sugieren la revisión del marco normativo de la educación superior. El PME sugiere puntualmente la revisión en cuanto a la evaluación, financiamiento, descentralización y administración de los recursos y la necesidad de establecer una nueva Ley que comprendiera la incorporación de la autonomía establecida en el artículo tercero constitucional en 1980 y la correspondiente reforma en la Ley Federal del Trabajo. El PNE es más amplio en cuanto que se propone revisar todo el marco normativo. Las modificaciones constitucionales de 1992 y 1993, la nueva ley federal de educación y sobre todo el nuevo entorno de la educación superior parecen empujar a la revisión de todo el marco normativo referido a la educación superior. El PDE no hace referencia a la revisión de este marco normativo, probablemente porque las autoridades que elaboraron en aquel entonces el Programa, consideraron que los tiempos no eran propicios para intentar una adecuación o una nueva normatividad para al educación superior.

Innovación del Programa Nacional de Educación

La gran innovación del PNE es el incluir metas y compromisos, para el periodo 2001-2006, con respecto al financiamiento de la educación superior. Ninguno de los dos programas anteriores las había incorporado. A pesar de ser un aspecto importante de la formulación de los planes sectoriales señalados en la Ley de Planeación, tanto el PME como el PDE, fueron omisos deliberadamente en cuanto a formular metas y establecer compromisos del gobierno federal. El PNE, incorpora buena parte de las propuestas formuladas por la ANUIES y por investigadores y analistas de la educación superior. Expresa

algunas metas que se consideran importantes de conseguir e ineludibles de debatir para lograr un avance cuantitativo y cualitativo de la educación superior.

Las metas se refieren no sólo a cantidades o proporciones presupuestales, sino también a trabajos que deben elaborarse y acordarse conjuntamente entre las instituciones y el gobierno federal en tiempos determinados. Por primera ocasión se tendrá la gran oportunidad de trabajar para conseguir un conjunto de propósitos y evaluar si se consiguen en el tiempo previsto.

Los principales compromisos que se establecen, en orden cronológico, son los siguientes:

- 2001: Contar con un esquema de financiamiento extraordinario (SEP-CONACyT) para apoyar la realización de programas integrales de fortalecimiento institucional de las IES públicas.
- 2002: Contar con una propuesta de criterios de distribución de recursos federales.
- 2002: Establecer un mecanismo de rendición de cuentas de las instituciones de educación superior.
- 2003: Disponer de un nuevo marco normativo del programa de estímulos al desempeño del personal docente.
- 2004: Operar un nuevo modelo de subsidio para las IES públicas.
- 2006: Alcanzar el 1% del PIB para financiar la educación superior.
- 2006: Lograr un incremento del 30% en términos reales de los recursos de los programas

federales (PROMEP, FOMES, PROFAU, FAM, COSNET, FIUPEA).

Como se puede apreciar, los compromisos son claros pero requieren para su instrumentación la conjunción de un amplio concurso de voluntades entre las instituciones y con el gobierno federal. La meta prevista para el 2001 se cumplió satisfactoriamente, pero las previstas para este año y los siguientes representan un mayor grado de dificultad. Por ejemplo, el modelo de distribución de los recursos federales ha avanzado, pues se ha logrado acuerdo en cuanto a los principios generales en los cuales debe basarse, en cuanto a los lineamientos para su formulación⁶, en considerar inicialmente solo las funciones de docencia e investigación y en los criterios para esas dos funciones. El modelo, por lo pronto sólo toma en cuenta la distribución de recursos federales en base a una fórmula, pero no es modelo que permita estimar los recursos necesarios para que las instituciones cumplan con los objetivos señalados en el Programa. Aún faltan muchas etapas por desarrollar y se antoja difícil alcanzar la meta de que para este año exista consenso en los criterios que fundamentarán el modelo y por ende será difícil que entre en operación en el 2004.

Del marco normativo del programa de estímulos al desempeño del personal docente los avances parecen todavía muy difusos. Se percibe la necesidad de reformularlos, se han detectado los problemas que han generado que parecen ser

⁶ Los principios generales son: el fortalecimiento de la autonomía institucional, la selección de variables que puedan medirse objetivamente, la difusión y conocimiento de las variables seleccionadas entre la comunidad universitaria para lograr que el modelo sea transparente y un principio de equidad entendido como la “utilización de los mismos criterios para la distribución de los recursos a todas las instituciones públicas de educación superior y tomar en consideración los elementos de desempeño institucional y excluir la posibilidad de que en el cálculo de los recursos que se asignen a una institución, se introduzcan criterios diferentes a los que se establecen en el modelo” (ANUIES, 2001: 27-28). En cuanto a los lineamientos, el modelo que se proponga debe ser simple, sencillo, de fácil operación y comprensión para evitar interpretaciones erróneas o confusas, deberá ser multivariado a fin de evitar las distorsiones de modelos que se apoyan en una sola variable, deberá sustentarse en criterios de desempeño institucional con el objeto de reconocer el esfuerzo y los logros institucionales, deberá ser gradual para dar oportunidad de corregir desajustes e introducirlo paulatinamente y, finalmente, deberá acompañarse de programas de fomento para reducir las desigualdades existentes.

mayores a los beneficios que de ellos se esperaba pero, en mi percepción, aún se está lejos de encontrar los puntos de acuerdo para una nueva reglamentación.

Alcanzar el 1% del PIB para la educación superior parece una meta alcanzable incluso a un plazo menor al del año 2006, si en ese porcentaje se incluyen los recursos privados y públicos⁷. Según el primer informe de gobierno de la actual administración la proporción del PIB destinada a la educación superior sumando las participaciones federales, estatales y privadas está muy cerca del 1%. Sería importante que en el PNE se precisara que ese 1% se refiere a la inversión pública federal, de otra manera, la proporción estimada para el 2006 no representará incremento alguno para la educación superior⁸.

Consideración final

El PNE tiene la gran ventaja sobre los programas anteriores en que además de incluir compromisos explícitos se expidió con mayor oportunidad, porque, como lo menciona Latapí (2001) “introduce reflexiones de carácter filosófico que pretender dar coherencia al conjunto de políticas. Ninguno de los programas de gobiernos anteriores, al menos los cinco últimos, incluyó un apartado de cuestionamientos filosóficos”.

⁷ En el PNE se afirma explícitamente que el 8% del PIB que se pretende alcanzar en 2006 para educación incluye el gasto público y el privado.

⁸ Según datos del primer informe del Presidente Fox, el gasto nacional en educación (federal, estatal, municipal, público y privado) en el año 2000 sumó la cantidad de 329,126.6 millones de pesos (p. 42 del informe) y este monto representó el 6.1% del PIB. El gasto federal destinado a la educación superior sumó la cantidad de 40,339.1 millones de pesos, en el año 2000, equivalente al 15% del gasto público, al 22% del gasto federal y al 0.74% del PIB (40339.1/(329126.6/.061). Es decir, de acuerdo con las cantidades reportadas en el primer informe del actual gobierno, sólo el gasto federal ya es más elevado que la meta sugerida por la ANUIES. Esta situación puede deberse a que en las estimaciones del último informe seguramente están sumadas en el nivel superior lo correspondiente a investigación u otros gastos). Ahora bien, si se estima que la participación estatal para la educación superior es semejante a la de la SEP a nivel nacional (42515.9/221062.5), es decir el 19% y que la participación de los particulares es también proporcional a la matrícula (30/70), el gasto nacional para educación superior (sin considerar aún las aportaciones de ingresos propios de las universidades) sería para el caso de las entidades federativas de casi una quinta parte del correspondiente al federal (19%) más el de los particulares representaría un 42% del gasto federal (30/70). Así, a la proporción que representa el gasto federal de educación superior en 1999 con respecto al PIB (0.48%) habría que sumarle $.19 \times .48$ de gasto estatal, más $30/70 \times .48$ del gasto de particulares, lo que daría un total de 0.78% del PIB para 1999. El incremento de .78 a 1 sería de tan sólo 28% que es casi igual al incremento esperado de la matrícula de 2001 a 2006 (30%) lo cual significaría que el aumento sólo serviría para atender al alumnado en las mismas condiciones a las actuales, o sea no habría ningún incremento. En el escenario de que el gasto federal en educación superior representa ya el .74% del PIB, si se le suma el estimado del gasto estatal ($.19 \times .74$) más el estimado del particular ($30/70 \times .74$), la proporción del gasto nacional en educación superior ya habría rebasado el 1% del PIB.

En especial para la Educación Superior recoge muy puntualmente aspectos planteados por la ANUIES en su documento *La Educación Superior en el Siglo XXI* y que ahora pasan de ser propuestas de la Asociación a políticas de gobierno. Las coincidencias programáticas entre el Programa y la propuesta de ANUIES son notables, si bien se presentan en un diferente orden para atender al esquema general del programa educativo para todos los niveles y los énfasis cambian, pero todos los programas propuestos por la ANUIES están contenidos en el Programa.

Cabe destacar que para cada uno de los tres objetivos estratégicos para la Educación superior señalados en el Programa se desarrollan políticas, objetivos particulares, líneas de acción y metas que será necesario analizar en el corto plazo para precisar las competencias que le corresponden a las instituciones para continuar o emprender acciones para su cumplimiento, para sugerir mecanismos o formas para impulsar las acciones que son responsabilidad de la federación o de las entidades federativas, para precisar ciertas metas que están señaladas de manera general.

El PNE sienta bases más firmes que los programas anteriores para impulsar el desarrollo de la educación superior. Corresponderá

a las comunidades de las diversas instituciones, a las asociaciones civiles, a los gobiernos estatales y principalmente al federal, tomar

las medidas y otorgar los apoyos económicos necesarios para alcanzar las metas propuestas.

Anexo I: Continuidades, rupturas e innovaciones en los programas educativos

Las modalidades de los Programas	Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE)	Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME)	Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE)
Presentación pública	México, D.F. 12 de Enero de 1996. A 13 meses, 12 días del cambio de gobierno.	Monterrey, N.L. 9 de octubre de 1989. A 10 meses, 9 días del cambio de gobierno.	México, D.F. 28 de septiembre del 2001. A 9 meses, 28 días del cambio de gobierno.
Declaración de la importancia de la educación superior.	El gobierno de la República asegura su <i>apoyo decidido</i> a la educación superior y a la investigación de alto nivel.	La educación será una <i>altísima y constante prioridad</i> del gobierno, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables.	La <i>elevada prioridad</i> de la educación habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes, públicos y privados.
Diversificación de las fuentes de financiamiento.	Se deben precisar las maneras y los medios para asegurar <i>mayor autosuficiencia financiera</i> de las universidades.	Se estimulará la <i>diversificación de las fuentes de financiamiento</i> .	Búsqueda de <i>alternativas de financiamiento (públicos y privados)</i> y mejorar la distribución de recursos.
Eficacia y transparencia en la asignación y uso de los recursos públicos.	Para estimular la búsqueda de ingresos propios el gobierno federal seguirá determinando sus aportaciones sin merma de dichos recursos.	Los procedimientos de <i>asignación y evaluación se harán más eficaces y transparentes</i> .	<i>Mejorar y transparentar</i> el uso de recursos.
Rendición de cuentas a la sociedad	Revisión y racionalización de los costos educativos. Ordenar y simplificar los mecanismos para su manejo y administración	Se procurará que la sociedad cuente cada vez con más y mejor información acerca del empleo que hacen las instituciones de los recursos que el gobierno federal les otorga.	Impulsar que las IES <i>públicas rindan cuentas a la sociedad</i> de la aplicación de los recursos asignados.
Financiamiento dirigido	El gobierno federal aportará mayor financiamiento para <i>programas específicos y productivos</i>	Se buscará incrementarlos por todas las vías posibles <i>para proyectos de calidad</i> .	Aumento de los recursos destinados a mejorar la calidad y la equidad y mantener su continuidad.

Las modalidades de los Programas	Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE)	Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME)	Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE)
Distribución del presupuesto.	Definir junto con las instituciones de educación superior, criterios claros y mecanismos eficientes para la asignación de recursos.	Apertura o consolidación de fondos compartidos (fondos que se ponen a concurso entre las instituciones).	Establecer un nuevo modelo de subsidio, simple, multivariado y equitativo, que considere las diferencias de costo por alumno en los diferentes niveles educativos y que tome en cuenta criterios de desempeño institucional.
Esquema salarial	Revisar y adecuar en su caso la normatividad vigente, especialmente en lo relativo a evaluación, financiamiento, descentralización y administración de recursos.	Desarrollar programas orientados a la recuperación salarial del personal académico en función de la calidad de su desempeño.	Revisar los esquemas salariales del personal.
Estímulos al personal		Fortalecer los programas de estímulos al desempeño académico.	Revisar el programa de estímulos del personal académico.
Marco normativo.			Revisar el marco normativo.

Referencias

- ANUIES (2000). *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas Estratégicas de Desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*. México, ANUIES.
- ANUIES (2001). *Revista de la Educación Superior*, enero-marzo del 2001, vol XXX(1) No. 117, pp. 45-114.
- ANUIES (2001). *Hacia un nuevo modelo de financiamiento de la educación superior*. Documento. México.
- BANCO MUNDIAL (2000). *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise. The Task force on higher education and society*, Washington.
- BRUNNER, José Joaquín (1993). *Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato*. Comités interinstitucionales para la evaluación de la educación superior (CIEES). Serie Materiales de apoyo a la evaluación educativa. No. 12. México.
- Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quesada. (2000). *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006*. México: Documento
- GIL ANTÓN, Manuel (2001). "Amor de ciudad grande: una visión general del

espacio para el trabajo académico en México”. Artículo que aparecerá en un libro editado por Philip G. Altbach sobre la profesión académica al inicio del siglo XXI en diversos países del mundo.

LATAPÍ, Pablo (2001). *Proceso* No. 1301, 7 de octubre de 2001, p. 65).

LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo (2000). “La(s) posición(es) de la ANUIES en torno al financiamiento de la educación superior 1950-2000”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXIX(4), octubre-diciembre del 2000. pp. 71-88.

MUÑOZ, Humberto y Herlinda Suárez (coords.) (1991). *La investigación social y política académica*, México, UNAM/CRIM.

ORNELAS, Carlos (1995). *El Sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. CIDE, FCE, NE, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL (1989). *Programa de Modernización Educativa 1989-1994*.

PODER EJECUTIVO FEDERAL (1996). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*.

PODER EJECUTIVO FEDERAL (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*.