

2015

Dossier

**“Políticas universitarias para el siglo XXI en México.
Del ajuste institucional a la planeación conservadora”,
por Adrián Acosta Silva**

Propuesta Educativa Número 43 – Año 24 – Jun. 2015 – Vol1 – Págs. 65 a 74

Políticas universitarias para el siglo XXI en México. Del ajuste institucional a la planeación conservadora

ADRIÁN ACOSTA SILVA*

Introducción

Las políticas de modernización de la educación superior universitaria que se perfilaron en los primeros años noventa del siglo pasado en México se consolidaron en los primeros tres lustros del siglo XXI. Calidad, evaluación y financiamiento diferencial y condicionado, se fortalecieron como los temas dominantes de la agenda para inducir y recompensar comportamientos meritocráticos entre el profesorado, combinados con el uso intensivo de estímulos para conducir el desarrollo de cuerpos académicos, y para incidir en el desempeño institucional de las universidades. A través de la combinación de políticas de financiamiento ordinario-incremental con políticas de financiamiento extraordinario y selectivo, los programas públicos han producido comportamientos diversos en las universidades públicas mexicanas.

Los cambios universitarios observados a lo largo de las últimas décadas pueden ser caracterizados como movimientos de "ajuste institucional" a las agendas de las políticas federales que colocaron la atención en asuntos como la expansión de la oferta, la rendición de cuentas, la evaluación, el aseguramiento de la calidad y la acreditación, el mejoramiento de la gestión y la gobernanza institucional. En este texto, se explora una dimensión específica de esa historia reciente de relaciones entre las políticas públicas y las universidades: la de la gestión y el gobierno universitario. Las preguntas centrales son: ¿qué ha cambiado en el comportamiento institucional de los gobiernos universitarios en los últimos años? ¿Qué tipo de ideas y decisiones son las que enfrentan o han enfrentado en este tiempo las comunidades universitarias? ¿Cuáles son los temas que dominan la agenda de las políticas universitarias en México en el futuro inmediato?

Para ello, se discute un argumento general: el comportamiento institucional universitario en los últimos años es resultado de decisiones políticas que se han tomado en el contexto de políticas públicas ligadas a la idea de que las universidades sólo cambian a partir del uso intensivo o discreto de estímulos, castigos y recompensas. Esa idea parece actuar como supuesto causal de los problemas y temas de la agenda de políticas que se han identificado en el pasado reciente, y que se perfila también para la agenda de políticas de los próximos años. Para desarrollar ese argumento se exploran tres dimensiones relevantes. Primero, la relación entre las ideas, las políticas y el poder que están detrás de la consolidación de los estímulos como mecanismos de cambio institucional. En segundo término, se ofrece un panorama general de la expansión y la orientación del crecimiento del subsistema universitario mexicano en el pasado reciente, tratando de identificar sus rasgos más importantes, sus transformaciones, sus continuidades y déficits acumulados o no resueltos. Finalmente se tratará de identificar las decisiones estratégicas que hoy caracterizan la gestión y el gobierno universitario en México, que explican los ejes del comportamiento institucional observado en el pasado reciente, y que perfilan algunos temas dominantes o emergentes de la agenda pública y gubernamental mexicana en los próximos años.



Dr. en Investigación en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política, FLACSO-México; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Prof. investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno del CUCEA-Universidad de Guadalajara, México. E-mail: aacosta59@gmail.com

1- El gobierno de los incentivos

La idea central del cambio que ha dominado en las políticas públicas de educación superior en México es que las universidades solo pueden ser transformadas mediante el uso intensivo de diversos paquetes de estímulos, recompensas y castigos a su desempeño. Esta es una idea claramente anclada en las teorías del *rational choice*, una perspectiva que parte del supuesto de que los individuos, los grupos y las instituciones sólo cambian a partir del uso intensivo o selectivo de recompensas e incentivos simbólicos, materiales o económicos. Bajo el supuesto de que el comportamiento es una función de la búsqueda de maximización de la utilidad de los individuos, los grupos o las instituciones –la figura del comportamiento egoísta y competitivo de la vida en sociedad, el *homo economicus*, trasladado también a las estructuras de la acción pública–, las políticas públicas consisten en reglas del juego diseñadas para lograr comportamientos dirigidos a la búsqueda de ciertos resultados o recompensas (Stone, 2012; Olson, 1992; North, 1993).

Esta idea central implica algunas consideraciones adicionales para el caso de la educación superior. En los últimos treinta años se ha instalado la creencia de que las universidades públicas

requieren mejorar la calidad y la eficiencia más que la cantidad de las funciones que desarrollan, y de que es necesario ofrecer evidencias, indicadores, resultados medibles a través de la evaluación y la acreditación de su desempeño; es un razonamiento que se puede identificar con claridad en la instrumentación de las políticas universitarias “modernizadoras”, “neoliberales” o “neointervencionistas”, según sea la lente analítica o ideológica que se utilice.

La idea detrás de las políticas supone varias cosas. Primero, que el pasado reciente de las universidades públicas es considerado parte de una historia de despilfarro, de corrupción y de ineficiencia académica. Segundo, que las universidades eran instituciones aisladas, desvinculadas de la sociedad, conservadoras, que no rendían cuentas a

nadie y que producían torres de marfil desarticuladas de los problemas “reales y verdaderos” de la sociedad, la economía, la cultura y de la ciencia aplicada y experimental. Estos dos supuestos se expresaron con toda claridad en el célebre diagnóstico elaborado por Philip Coombs en 1991, a petición de la Secretaría de Educación Pública de México. El espíritu de la época de los años en que se produce ese diagnóstico estaba caracterizado por un acentuado escepticismo sobre el Estado y sobre lo público, por la idea de la “reinención del gobierno” que autores como Osborne y Gaebler (1992) habían colocado en el centro de las discusiones surgidas entre las ruinas de la crisis y ajustes de los Estados del Bienestar y las economías capitalistas de los años ochenta, y por la creencia de que el mercado y sus mecanismos y manos visibles, invisibles o enguantadas, podrían mejorar la calidad y cantidad de bienes públicos producidos por el Estado. En otras palabras, el *zeitgeist* del documento se enmarcaba en la crisis del Estado del Bienestar keynesiano, y la emergencia del Estado neoliberal de inspiración hayekiana.



Carlos Iborra

<https://goo.gl/uP3dgT>

En el documento de Coombs se determinaron las bases de lo que ocurriría a lo largo de las tres décadas posteriores. De un lado, la creación de una agenda de políticas centradas en la evaluación, la calidad y el financiamiento diferencial y condicionado a las universidades públicas, en especial al sector de las universidades públicas estatales. Paralelamente, se desarrollaría también una estrategia gubernamental de diferenciación de la oferta pública de la educación terciaria, impulsando la creación de instituciones tecnológicas centradas en el pregrado, con ciclos cortos de estudios (“técnicos superiores”) teóricamente vinculados a las necesidades del sector laboral en las distintas regiones del país. Por otro lado, se estableció la necesidad de estimular la expansión del sector privado de la educación superior, mediante la reforma a la normatividad oficial, especialmente, del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE), para hacerlo un instrumento más flexible y descentralizado en todo el territorio nacional.

Posteriormente, otros documentos retomarían estos puntos como la base operativa de la acción pública, especialmente en el ámbito del gobierno federal. Los programas sectoriales de educación que iniciaron con el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) entre 1982-1986, y luego se extendieron con el Programa Integral de Educación Superior (PROIDES) con el salinismo (1988-1994), y los programas sexenales del zedillismo (1995-2000), el foxismo (2001-2006) y el calderonismo (2007-2012), marcaron una “línea de tiempo” de las políticas en educación superior caracterizadas por la idea central de los estímulos gubernamentales como mecanismos de gestión del cambio en las universidades públicas.

¿Qué explica la persistencia de una idea detrás de las políticas? Para decirlo en breve, una idea dominante es un sistema de creencias, valores y supuestos causales ligada a la construcción política de las condiciones adecuadas para traducirla en acciones de política pública. La llegada de una nueva elite política gubernamental en los años ochenta para enfrentar la mayor crisis económica mexicana desde la Revolución, significó no solamente el desplazamiento de la vieja elite posrevolucionaria, nacionalista y desarrollista, que había conducido el país durante las décadas previas, sino que, en términos de la educación superior, implicó la irrupción de una nueva ideología y mecanismos diferentes de conducción gubernamental en el campo universitario mexicano. Así, las antiguas nociones de autonomía sin evaluación ni rendición de cuentas, fueron transformadas y en alguna medida sustituidas por el financiamiento diferencial y condicionado, basado en la evaluación de la calidad del desempeño universitario, bajo reglas diseñadas e instrumentadas por el gobierno federal, impulsadas por la lógica de incentivos al cambio institucional en el sistema de educación superior orientados a la “gestión estratégica” y a la “gestión de la calidad” del sistema¹.

Paradójicamente, esa idea se legitimó entre las propias autoridades de las universidades públicas mexicanas. Una idea asegurada a partir del “soborno de los incentivos” individuales, grupales e institucionales expresada en los programas que se iniciaron en los años noventa con el *Fondo para la Modernización de la Educación Superior* (FOMES), el *Programa de Mejoramiento del Profesorado* (PROMEP), la creación de organismos centrados en el aseguramiento de la calidad de los programas universitarios –los *Comités Inter-institucionales de Evaluación de la Educación Superior* (CIIES), y los *Comités para la Acreditación de la Educación Superior* (COPAES), los mecanismos de diferenciación meritocrática de investigadores y profesorado universitario –*Sistema Nacional de Investigadores* (SNI), centralizado y operado por el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (CONACYT) desde su fundación en 1984, y las diversas versiones de los *Programas de Estímulos al Desempeño Docente* (PROESDE), diseñados por la Secretaría de Educación Pública y operados por las universidades públicas desde los primeros años noventa-, hasta llegar a la “joya de la corona” de los instrumentos de políticas dirigidas a la educación superior universitaria: la *Planeación integral para el fortalecimiento institucional*: el PIFI, creado en el año 2001.

Estos programas penetraron significativamente el funcionamiento de las universidades públicas a lo largo de los años, colocando en el centro el principio de la gestión y la gobernanza institucional. En otras palabras, y a la luz de la experiencia reciente de las universidades públicas mexicanas, la idea de la modernización, la innovación y la calidad que está en el núcleo del “sistema de creencias” de las políticas, se ha traducido en el fortalecimiento de la gestión “directiva” y “estratégica” de la organización de las instituciones, un principio que coexiste en tensión con los principios colegiados, políticos y burocráticos que también caracterizan el funcionamiento histórico de las universidades públicas mexicanas.

2- Expansión y estrategias de legitimación institucional

Este proceso de ajuste institucional de las universidades a las políticas federales, produjo la expansión de los recursos del sistema de educación superior, en condiciones de financiamiento público inestable, y mediante el empleo de diversas estrategias de legitimación interna y externa de la autoridad institucional en las universidades públicas. Bajo el paradigma de la calidad con evaluación y financiamiento, el sistema educativo terciario tuvo un comportamiento de expansión gobernado por dos factores: de un lado, el crecimiento deliberado y relativamente planificado del sector público no universitario; del otro, por la multiplicación de las ofertas privadas de educación superior. La fuerza de ambos factores se puede observar a partir del crecimiento de la matrícula, el profesorado, la oferta institucional y el comportamiento del financiamiento público a la expansión.

Matrícula

En términos generales, entre 1998 y el año 2013 la matrícula del sistema educativo superior en México se duplicó en términos absolutos, al pasar de 1.6 millones de estudiantes en 1998 a 3.1 millones en el ciclo escolar 2012-2013². La tasa bruta de cobertura, sin embargo, no creció en la misma proporción que la matrícula escolarizada, al pasar de absorber al 17.1% de la cohorte de jóvenes en la edad correspondiente (18-23 años) en el ciclo 1997-1998, a solo el 25.8% en 2012-2013. Este bajo porcentaje de cobertura coloca a México entre los países con déficit de incorporación de la demanda potencial a la educación superior, un déficit en el que México está por debajo de países como Uruguay, Argentina, Chile, Colombia o Venezuela (Brunner, 2011). Con los datos señalados, el caso mexicano es claramente un caso de masificación de la matrícula con déficit en la incorporación de jóvenes en edad para cursar estudios superiores.

Pero existe además otro rasgo importante del comportamiento del sistema educativo terciario en los últimos años: la prolongación del crecimiento explosivo de la matrícula privada por sobre la pública, un fenómeno cuyo origen se remonta a los primeros años noventa. Así, mientras que entre 1998 y 2013 la matrícula pública casi se duplica (de 1.1 millones a 2.1 millones), en el caso de la privada la expansión es ligeramente mayor al doble: se pasó de 452 mil a 992 mil estudiantes en el mismo período. Ello explica que la composición público/privado haya pasado del 72% en el sector público y el 28% del privado al inicio del período señalado, al 69% y el 31% respectivamente en el año 2013³.

Estas modificaciones contextuales han colocado a las universidades públicas estatales y federales en escenarios más complejos y competidos. Nuevos proveedores de servicios de educación terciaria compiten entre sí por segmentos de mercados cada vez más específicos, configurados en alguna medida por los solicitantes que suelen ser rechazados por las universidades públicas. El "efecto-rechazo" o "efecto-selección" derivado de las políticas institucionales de admisión de aspirantes que han implementado prácticamente todas las universidades públicas del país desde los primeros años noventa, ha tenido un impacto importante en la expansión tanto del sector privado de bajo costo y perfil como del crecimiento de la oferta pública no universitaria en muchas regiones y entidades federativas del país.

Profesorado

El profesorado de la educación superior también se incrementó de manera notable en los últimos tres lustros. Hoy (2013) tenemos poco más de 335 mil profesores de educación superior, de los cuales el 60% están adscritos a una IES pública mientras que el 40% lo están en una privada. Comparado con el año 1998, se observa que el número de profesores a nivel nacional se duplicó, lo que significa que, en promedio, cada año se crearon más de 10632 puestos docentes en alguna IES del país. Y el ritmo de crecimiento tanto en las IES públicas como en las privadas es muy semejante: se crearon en promedio 5253 puestos públicos y 5379 privados en la docencia universitaria a lo largo de este ciclo de tres lustros⁴. La cuestión analíticamente central de esta expansión es la de determinar el tipo de profesores contratados que se incorporaron a las IES. Y los datos para el 2013 son los siguientes: a nivel agregado (nacional) sólo el 27% de los profesores son de tiempo completo (PTC), contra el 66% por horas (la diferencia de 7% corresponde a profesores con contratos de medio tiempo); sin embargo, cuando se observa esa composición entre lo público y lo

privado tenemos los siguientes datos: en las IES públicas, el 40% de sus profesores son de tiempo completo, contra el 52% de asignatura; en las privadas, la composición es de sólo el 8% de PTC's, contra el 86% de docentes por asignatura.

La expansión global de la planta docente de nivel superior se explica entonces por la multiplicación de los puestos bajo la figura de profesor de asignatura y no por la figura de los profesores de tiempo completo. En el contexto de programas públicos que incentivan no solamente el mejoramiento de la calidad de la docencia, sino también la realización de funciones no docentes como es el de la investigación, la gestión académica y administrativa, o la de proporcionar (en muchos casos obligatoriamente) tutorías a los estudiantes de licenciatura, la figura del profesorado de tiempo parcial es una figura extraña, inadecuada para la cantidad y complejidad de las "nuevas" funciones contempladas en programas como el PROMEP. Para el caso de las universidades públicas, la incorporación de nuevos PTC's fue mayor que en el caso de las IES privadas, pero su ritmo de crecimiento fue notablemente inferior al ritmo de crecimiento de la matrícula y a la contratación de nuevos profesores de asignatura.

Instituciones

La oferta institucional de la educación superior se modificó significativamente en el período 1998-2013. Así, mientras que al inicio de este período existían un total de 3016 instituciones de educación superior, hacia el 2013 se había alcanzado un total de 6507 IES. Si se realiza una distinción entre público/privado, tenemos que mientras que en 1998 las IES privadas constituían el 47% del total de la oferta del nivel terciario, y el sector público concentraba el 53% del total, quince años después, en 2013, las instituciones privadas ya representan el 57% del total contra el 43% de las públicas. Esto significa que, en promedio, en cada año del período considerado (1998-2013), se crearon un total de 233 IES, de las cuales 79 fueron públicas contra 154 privadas, es decir, el ritmo de la expansión de la oferta privada duplicó el crecimiento de la oferta pública⁵.

Este crecimiento de la oferta fue piloteado por dos fuerzas. De un lado la expansión de la demanda social hacia los estudios universitarios; del otro, por la flexibilización de las regulaciones públicas para crear nuevas opciones educativas en prácticamente todas las regiones del país, desde Oaxaca y Chiapas hasta Baja California, Chihuahua o Nuevo León. La primera de esas fuerzas de transformación combinó el "efecto-rechazo" de las políticas de selección instrumentadas por las universidades públicas con las restricciones financieras para aumentar la cobertura y la capacidad de admisión de esas instituciones. Pero otro fenómeno asociado a la multiplicación de la oferta privada y pública no universitaria tiene que ver con el surgimiento de un nuevo tipo de demanda, que parece actuar de manera deliberada para elegir opciones que combinen bajos costos para los estudiantes y sus familias, con flexibilidad académica y eficiencia en la construcción de las trayectorias escolares.

La otra fuerza de transformación tiene que ver con la sub-regulación del crecimiento de la oferta privada, que combinó la consolidación de las IES privadas de élite en el mercado educativo mexicano, con la proliferación anárquica de ofertas privadas de IES mono-disciplinares, de bajo costo y perfil, concentradas exclusivamente en la docencia; de otro lado, IES privadas de costos medios, agrupadas en redes, con sedes en distintos campus en los estados de la República, y muchas veces operando bajo la supervisión de empresas internacionales que compran pequeñas o medianas universidades ya establecidas, que les permiten competir en mejores condiciones en la disputa por segmentos específicos de los mercados educativos (Silas Casillas, 2013).

Pero no fue solamente la distinción público/privado lo que explica la expansión. Fue también la diferenciación de la propia oferta pública la que explica el crecimiento global del sistema. Así, entre 1990 y 2010 se crearon un total de 287 nuevas opciones públicas en todo el territorio nacional, impulsadas por el gobierno federal y por los gobiernos estatales. Son la suma de la creación de 33 Institutos Tecnológicos Federales, 131 Institutos Estatales Tecnológicos, 74 Universidades Tecnológicas, 33 Universidades Politécnicas y 11 Universidades Interculturales (Villa Lever, 2013). Es decir, es la creación de una oferta nueva, no tradicional universitaria-pública, y que fue diseñada para crear nuevas opciones de estudios superiores para los jóvenes.

Financiamiento

El ritmo de la “neo-masificación” de la educación superior mexicana, las características del crecimiento del profesorado y la explosiva expansión de la oferta institucional pública y privada ha ocurrido en un escenario de incertidumbre e inconsistencias de las políticas de financiamiento federal hacia el sistema y hacia las universidades públicas. Es posible identificar un crecimiento nominal y real de los recursos financieros a las universidades entre 1998 y 2013, un crecimiento acumulado a pesar de las crisis económicas ocurridas en 1994-1995, 2000-2001, y 2008-2009⁶.

Pero ese crecimiento del financiamiento, colocados en una perspectiva temporal más amplia, muestra los límites de las políticas diseñadas para el subsidio universitario. Así, si utilizamos como indicador el porcentaje del gasto público en educación superior respecto al Producto Interno Bruto, encontramos que entre 1982 y 2010 esa proporción permanece básicamente inalterada, pues pasó del 0.82 % al 0.87% en casi tres décadas. Este comportamiento tuvo un declive marcado entre 1988 (0.61%), 1994 y 2000 (0.63%), y el año 2006 (0.71%) (Mendoza Rojas, 2012). En un contexto de expansión de la matrícula, del profesorado y de las instituciones, el monto global del financiamiento público federal permaneció prácticamente inalterado en relación al PIB.

Pero hay otro ángulo de análisis de las políticas de financiamiento observadas a lo largo del período: la consolidación de los fondos del financiamiento extraordinario a las universidades públicas. Estos fondos, diseñados inicialmente como parte de un “*modelo de financiamiento con mayores niveles de flexibilidad*”, fueron empleados como instrumentos del gobierno federal para “*canalizar recursos hacia áreas críticas por su incidencia en la calidad educativa*” (Tuirán, y Muñoz, 2010: 375-376). La asociación entre fondos extraordinarios y comportamiento institucional se fortaleció claramente a lo largo de los últimos 15 años, consolidando a la gestión institucional como una nueva función “sustantiva” de las universidades públicas, ligada más a las decisiones y necesidades político-administrativas del gobierno central de dichas organizaciones –en especial, de sus Rectorías- y menos a la capacidad de decisión de las comunidades académicas universitarias (Acosta Silva, 2010).

La legitimación como ajuste institucional

Las características de esta expansión modificaron sustancialmente no sólo el contexto “externo” de las universidades públicas mexicanas sino también sus contextos “internos”. Actuaron como fuerzas de transformación en el sentido de adaptación incremental de las universidades y en especial de sus grupos dirigentes a las políticas de educación superior, pero también se consolidaron como fuerzas internas de legitimación de los gobiernos universitarios frente a sus propias comunidades. La tradicional función de cabildeo y negociación de las autoridades universitarias con el gobierno federal y estatal para incrementar anualmente el monto de los recursos públicos disponibles para sus universidades –concentrados básicamente en el incremento de sus presupuestos ordinarios-, se combinó con la búsqueda de nuevos recursos ligados a los fondos de financiamiento extraordinario a través de la producción de indicadores de desempeño (profesores con posgrado, número de miembros del Sistema Nacional de Investigadores, profesores con “Perfil PROMEP”, número de cuerpos académicos, cantidad de programas acreditados, números de posgrados de “calidad Conacyt”, certificados de calidad “ISO’s” para la gestión administrativa, etc.). En un escenario nacional donde esos recursos extraordinarios son finitos, concursables anualmente, y sujetos a la competencia con otras universidades públicas, el juego de las políticas basadas en incentivos adquirió un tono de competencia anual entre las universidades por los reconocimientos, prestigios y dinero asociados a los fondos extraordinarios. De alguna manera, la competencia por esos recursos se convirtió a lo largo de los últimos años en símbolo de estatus institucional, una manera en que las autoridades universitarias muestran sus capacidades de gestión y de “éxito” en la competencia por recursos siempre escasos.

Pero al interior de las comunidades universitarias, la autoridad institucional en muchas universidades orientó sus esfuerzos a inducir procesos de modificación del trabajo académico y de investigación, empleando los recursos extraordinarios provenientes de los programas federales. De manera relevante, los “pagos por mérito” dirigidos a profesores, investigadores y cuerpos académicos, se convirtieron en mecanismos institucionales rutinarios, en los que la frustración y la envidia que suscitan naturalmente las competencias por dinero y reconocimientos, han sido ma-

tizados por la capacidad de la autoridad para incrementar cobertura y los montos de las compensaciones salariales y apoyos a grupos académicos (Gil Antón, 2010). Esa capacidad ha significado en varios casos el reconocimiento de esas comunidades a la autoridad universitaria.

Este doble movimiento adaptativo (externo/interno) significó la legitimación de un nuevo régimen de gobierno en el sistema de educación superior mexicano, un régimen con nuevas reglas de desempeño institucional (evaluación de la calidad), nuevos valores y mecanismos de “entrada” y “salida” a los reconocimientos y recompensas ligadas al acceso a los fondos del financiamiento público, y con nuevos actores públicos, privados y gubernamentales en las distintas arenas de negociación de las políticas públicas (Kent, 1999; 2012). Esta vía de legitimación del régimen de gobierno basado en el uso de incentivos e indicadores de desempeño, significó para las autoridades universitarias un nuevo campo de gestión y de hechura de políticas institucionales, que dieron por resultado un conjunto de prácticas burocráticas, académicas y políticas orientadas hacia la acumulación de evidencias del desempeño institucional, tanto a nivel de la institución como de la operación de las unidades básicas y de las acciones y prácticas de diversos sectores de los propios profesores e investigadores.

El vaciamiento del poder autónomo de la universidad, los efectos del ajuste institucional y las posibles agendas futuras de políticas

Como hemos visto, el comportamiento institucional de las universidades públicas durante el período señalado ha sido determinado por factores contextuales de diverso orden y magnitud. El reposicionamiento de las universidades en el proceso de transformación público/privado y público-público en las escalas nacional y estatal, la legitimación de las nuevas formas de conducción basadas en estímulos y fondos extraordinarios instrumentadas por el gobierno federal, el cambio en las relaciones de poder y los intercambios entre las universidades y el Estado, y la emergencia de nuevos actores en los “mapas internos” del poder institucional, han significado una suerte de “vaciamiento de significado” de la autonomía universitaria. En el caso mexicano, la antigua idea de la autonomía como una condición “flojamente regulada” por parte del Estado, pasó en los últimos años a convertirse en una condición sobre-regulada por parte del gobierno federal, en un proceso en que el poder autónomo de la universidad pública ha sido un poder debilitado, disminuido y cada vez más condicionado en términos generales.

En estas circunstancias, el examen de lo que podría considerarse como una agenda del futuro de las políticas universitarias es una tarea intelectual y políticamente complicada. La fuerza de los comportamientos, los hábitos y las rutinas asociadas a las políticas del presente y del pasado reciente determinan en buena medida un perfil conservador, inercial de las políticas gubernamentales y los comportamientos institucionales de las universidades públicas mexicanas (Vries y Álvarez-Mendiola, 2012). El análisis de las agendas, los discursos y algunas acciones de actores estratégicos como la *Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior* (ANUIES), y el propio posicionamiento del gobierno encabezado por el PRI y Peña Nieto para el período 2012-2018, dan algunas pistas al respecto.

En el documento “Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas de educación superior” (2012), la ANUIES señaló la necesidad de *“transitar hacia una nueva generación de políticas de educación superior, sustentadas en una nueva arquitectura institucional que favorezca respuestas más eficaces, integrales con una visión de Estado, que asuman como principio destinatarios a las personas y a las sociedades.”* (p. 6, el subrayado es mío). Diez son los “ejes estratégicos” propuestos en el documento, que van de la *“cobertura para la inclusión social”* a la *“responsabilidad social”* de las universidades, pasando por el reconocimiento de *“los académicos como actores centrales del sistema”* o la creación de *“polos regionales de investigación”* (pp. 32-34).

La frase *“visión de Estado”*, *“compromiso del Estado”*, y *“políticas de Estado”* aparecen continuamente a lo largo de ese pronunciamiento, y se utilizan para señalar lo que, a juicio de la Asociación, es una debilidad o una carencia de las políticas públicas dirigidas a la educación superior en los últimos años. Más específicamente, se propone un financiamiento público de largo plazo, un *“financiamiento multianual con visión de Estado”* (p. 34), que imprima certeza presupuestal a la planeación universitaria y gubernamental.

Por su parte, en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (SEP, 2013), se plantean tres objetivos generales para la educación superior: “mejorar la calidad y pertinencia”, “asegurar la cobertura”, y “transitar hacia la sociedad del conocimiento” (SEP, 2013, cap. III, pp. 43-71.). Enmarcados en lo que fue conocido como la meta nacional “Educación con calidad”, estos objetivos reconocen explícitamente la importancia de los organismos acreditadores y los programas de financiamiento público extraordinario como “mecanismos adecuados” de cambio institucional (p. 28). Desde esta perspectiva, la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal, reorganizó y agrupó los 18 programas federales de financiamiento extraordinario a las universidades de la administración federal anterior (el *calderonismo*, de origen panista, 2006-2012), en cuatro grandes programas: “calidad”, “desarrollo de la educación superior”, “estímulos docentes”, y “saneamiento financiero a las universidades públicas estatales”.

Pero los posicionamientos de dos de los actores nacionales clave en el campo de la producción de políticas de la educación superior, parecen atrapados en una lógica inercial, de ajuste institucional y de planeación conservadora. Si se observa con detenimiento el perfil y el contenido de los programas de políticas públicas dirigidos a las universidades en los últimos 30 años, es posible afirmar la coherencia básica, de continuidad, de una idea (la modernización asociada al empleo de estímulos como mecanismos de cambio institucional) con las acciones de política pública instrumentadas a lo largo de este tiempo. Es una idea y un conjunto de ejes de políticas y programas que han trascendido los límites de las administraciones sexenales, pero que también han sobrevivido a la alternancia política de los gobiernos en turno (PRI-PAN-PRI). Más aún: han sido compartidas pasiva o activamente por los gobiernos estatales y algunos municipales, y apoyadas y en ocasiones exigidas por los representantes y dirigentes de las propias universidades públicas, sea de manera individual, sea a través de sus organizaciones corporativas (ANUIES). Además, la lógica del financiamiento se ha mantenido insuficiente pero constante: tanto en proporción del gasto en educación superior del PIB, como en la estructura del presupuesto destinado a ese sector (un presupuesto ordinario que crece poco, y un presupuesto extraordinario como componente estratégico del financiamiento federal), lo que tenemos es también una marcada continuidad. Es decir, si se mira estas líneas de continuidad temporal y política de las políticas de educación superior, y si se identifica el hecho de que el poder ejecutivo y el legislativo federal han coincidido en la orientación general de las políticas, así como de una aceptación pragmática de los gobiernos estatales en la lógica de los programas públicos, lo que tenemos es la presencia inocultable de “políticas de estado” en el campo de la educación terciaria mexicana.

Es una paradoja curiosa, y en más de algún sentido, asombrosa. Cuando se escucha como reclamo frecuente que para resolver los problemas de la educación se requieren “políticas de estado”, lo que hemos atestiguado en el caso mexicano durante tres décadas es justamente el ejercicio de políticas en las cuales hay una coincidencia normativa básica entre los poderes de la unión, los niveles del sistema, y los actores estratégicos del campo universitario mexicano. En este marco de coincidencias paradójicas y de tensiones políticas, la nueva agenda de políticas públicas parece dominada por temas “viejos” como la evaluación o el aseguramiento de la calidad, y temas relativamente “emergentes” como el de la internacionalización, la competencia por los *rankings*, la consolidación de nuevas ofertas virtuales en educación superior, o la búsqueda de programas para transitar hacia “la sociedad del conocimiento”.

Pero más allá de estas modernizaciones inconclusas, continuidades y paradojas, el futuro de las políticas universitarias en México parece atrapado en agendas estancadas en los mismos temas básicos que las universidades han desarrollado en los últimos años. Salvo casos aislados, los esfuerzos de planificación nacional e institucional parecen mirar hacia atrás y no hacia adelante, sin ningún esfuerzo de prospección que identifique escenarios probables, posibles o indeseables que guíen las acciones de planeación que teóricamente se desarrollan con continuidad burocrática desde hace varios años. Las preocupaciones por ajustarse institucionalmente al gobierno de los incentivos como modelo de acción pública federal, han conducido a las universidades a experiencias de planeación conservadora, no estratégicas ni innovadoras, sino convencionales, es decir, “integrales”. Y ello ocurre justo cuando el mundo de la educación superior es un territorio de decisiones arriesgadas, donde la lógica de la autonomía decisional de las universidades y la lógica de la coordinación sistémica de los gobiernos nacionales han conducido hacia nuevos arreglos políticos para las políticas públicas universitarias. En otras palabras, la agenda de las políticas en

México parece atrapada en las rutinas del pasado reciente, en la planeación pragmática y conservadora de lo que hay, sin imaginación para construir una política para el futuro.

Bibliografía

- Acosta Silva, A. (2010), *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, ANUIES/UDUAL, 2ª. Edición, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ANUIES (2012), *Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas de educación superior*, Secretaría General Ejecutiva, Abril, 2012, México, D.F.
- Coombs, P. (1991), *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*, FCE/SEP, México.
- Brunner, J. (coord.) (2011), *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*, CINDA-Universia, Chile.
- Gil Antón, M. (2010), "El oficio académico: los límites del dinero", en A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas nacionales, vol. VII Educación*, El Colegio de México, México, pp. 419-448.
- Kent, R. (1999), "Cambios emergentes en las universidades públicas ante la modernización de la educación superior", en H. Casanova y R. Rodríguez (comps.), *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, t. II, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM-Porrúa, pp. 233-253.
- Kent, R. (2012), "La evaluación de la educación superior en México", en C. Pallán Figueroa y R. Rodríguez Gómez (coords.), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 303-334.
- Mendoza Rojas, J. (2012), "Financiamiento público a la educación superior: un largo recorrido de avances e insuficiencias", en C. Pallán Figueroa y R. Rodríguez Gómez (coords.), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 225-272.
- North, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos*, Limusa-Noriega Editores, México.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley.
- Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México (www.sep.gob.mx).
- Silas Casillas, J. C. (2013), "Educación superior privada en México, 1986-2011", en J. C. Silas Casillas (Coord.), *Estado de la educación superior en América Latina*, ANUIES/ITESO, México, pp. 187-214.
- Stone, D. (2012), *Policy Paradox. The Art at Political Decision Making*, W.E. Norton & Company, New York (Third edition).
- Tuirán, R. y Muñoz, C. (2010), "La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros", en A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas nacionales, vol. VII Educación*, El Colegio de México, México, pp. 359-390.
- Villa Lever, L. (2013), "Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México", *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XLII, No. 167, julio-septiembre 2013 (4), No. 68, octubre-diciembre 2013, pp. 81-100.
- Vries, W. de y Álvarez-Mendiola, G. (2012), "Reforms of University Governance in Mexico: Inducements for or Impediments to Change?", in H. Schuetze; G. William Bruneau and G. Grosjean (Eds.), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 125-146.

Notas

- ¹ Los temas de la gestión estratégica y de calidad forman parte de las tendencias que intentan modificar las viejas tradiciones burocráticas y gobiernistas de la administración pública. “*El gobierno estratega y de calidad*” [son] “*dos modos de gobernar distintos del estilo más conocido de gobierno planificador y gobierno técnico que desde sus saberes más que desde las expectativas de los ciudadanos decide cuáles son los bienes y servicios que son de utilidad para las personas y las comunidades*” (Aguilar Villanueva, 2006: 20).
- ² Las cifras y porcentajes que se mencionan en las siguientes páginas están tomadas del *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa* http://www.sniesep.gob.mx/estadisticas_educativas.html
- ³ Para dimensionar correctamente esta expansión de lo privado, es necesario ir más atrás de 1998 para afirmar el cambio en el balance público/privado. En 1980, por ejemplo, sólo el 13.5% de la matrícula total pertenecía al sector privado, y el 86.5% al público; treinta años después, en 2010, esa relación pasó al 31.8% privada y el 68.2% pública.
- ⁴ Para contextualizar adecuadamente esa expansión, veamos lo que ocurrió entre 1992 y 2012, cuando se crearon en total 6239 puestos académicos por año, es decir, 32 nuevos puestos por día.
- ⁵ Al igual que en el caso de la matrícula, es necesario una descripción diacrónica del fenómeno para valorar adecuadamente el peso de la transformación de la oferta institucional nacional. Así, mientras que en 1980 existían 226 IES, de las cuales 118 eran públicas (52%) y 108 (48%) privadas, 30 años después, en 2010, la cifra total de IES llegó a 5823, de las cuales el 56% (3275) eran privadas y un 44% (2548), públicas. Esto significa que cada año durante esos treinta se crearon en promedio 187 nuevas IES en todo el país, de las cuales 81 fueron públicas y 106 privadas.
- ⁶ Según cálculos oficiales, entre el año 2000 y el 2013 el financiamiento federal a la educación superior creció a un ritmo anual real promedio del 8.5%, es decir, que en ese período se duplicó el monto del financiamiento público federal ordinario y extraordinario a las instituciones de educación superior del país (análisis con base en el año 2000). Fuente: Poder Ejecutivo Federal. *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*. México. <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>

Resumen

En este texto se argumenta que las políticas de modernización de la educación superior experimentadas en México durante las últimas tres décadas significaron un complejo proceso de ajuste institucional de los comportamientos de las universidades públicas a las políticas federales/gubernamentales de calidad, evaluación y financiamiento diferencial y condicionado. El “gobierno de los incentivos” se ha consolidado como el mecanismo central de la gestión de las políticas. Se discute la idea de que los efectos de estos ajustes no se han traducido en una nueva agenda de políticas públicas, sino que mantienen fuertes líneas de continuidad con las inercias y rutinas de desempeño institucional, que caracterizan procesos de planeación conservadora, sin una política clara para el futuro de la educación superior universitaria.

Palabras clave

Universidades - Políticas Públicas - Gobierno de los incentivos - Ajuste institucional - Cambios organizacionales - Gobernanza

Abstract

In this paper, we argue that the policies of modernization of higher education in Mexico implemented at last three decades, they have meant a complex process of institutional adjusted behaviors of public universities to federal/government policies quality, assessment and differential and conditional funding and conditioned. The “government incentives” has become the central mechanism for policy management. The main idea to discussion that the effects of these institutional adjustment process have not resulted in a new policy agenda but remain strong lines of continuity with the inertia and university institutional performance routines that characterize conservative planning processes, without a policy is discussed clear future for university education.

Key Words

Public Universities - Policies - Government Incentives - Institutional Adjustment - Organizational Changes - Governance