

ARTÍCULO

Educación superior y transiciones políticas en México*

Roberto Rodríguez Gómez**

* Título en inglés: Higher education and political transitions in Mexico.

** Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.

Correo e: roberto@unam.mx

Recibido el 06 de junio del 2014; aprobado el 12 de agosto del 2014

PALABRAS CLAVE

Políticas de Educación Superior/Federalismo y Educación Superior/ Relaciones Universidad-Estado

Resumen

Este ensayo reflexiona en torno a los efectos de las transiciones políticas mexicanas en la educación superior del país, en el periodo que se extiende de la década de los años ochenta al presente. El texto procede, en primer lugar, a delimitar algunos ejes analíticos relevantes al tema, en particular, los problemas abordados por la literatura académica en torno a los aspectos de la delimitación de facultades y atribuciones, competencia por recursos, control y coordinación sistémicas, en el marco de las tendencias de democratización y de federalismo. Se proponen a continuación tres procesos de transición política del país: la reforma de la administración pública federal, la transición democrática pluripartidista y el nuevo federalismo fiscal. Posteriormente, se revisa el desarrollo de las pautas de cambio del sistema de educación superior en México a la luz de las dinámicas de cambio referidas. Por último, se establecen algunas consideraciones que procuran sintetizar la exposición y reflexionar en torno a las perspectivas del desarrollo en el futuro inmediato.

KEYWORDS

Politics of Higher Education/ Federalism and Higher Education/University-State Relations

Abstract

This essay analyzes the effects of the political transitions underway in Mexico from the 1980s to the present on the country's higher education system. It begins by providing an analytic framework for use in discussing relevant issues, particularly topics prevalent in the academic literature; these include the delimitation of faculties and attributions, resource competition, and systematic control and coordination, in the context of the joint processes of democratization and federalism. Next, it analyzes three processes of political transformation underway in the country: the reforms to the federal administrative apparatus, the transition to a multiparty system, and the new fiscal federalism. The essay follows with a discussion of the impact of these changes on the Mexican higher education system. Finally, it synthesizes the above arguments and reflects on likely scenarios for the immediate future.

Desarrollo y dilemas del federalismo democrático

En los países en vías de desarrollo económico – inmersos en dinámicas de consolidación democrática, descentralización de la administración pública y procesos de cambio institucional –, la problemática referida a la distribución de bienes y servicios públicos, así como a las condiciones de participación en la toma de decisiones políticamente relevantes, son rasgos eminentes en las agendas del gobierno, los partidos y las organizaciones civiles. Son también asuntos de interés público en continuo debate en los medios de opinión, en la arena política y en la academia. En aquellos contextos en los cuales la búsqueda de soluciones a los retos del equilibrio macroeconómico y la justicia distributiva tienen como referente la adopción o la profundización del régimen federativo, los temas relativos a la gobernabilidad, la captación y la distribución de recursos fiscales, la coordinación normativa y funcional de políticas públicas y la definición de prioridades de desarrollo nacional, tienden a impregnar tanto el espacio de actuación de los poderes del Estado, como el complejo de relaciones entre el gobierno y las instituciones sociales.

En la perspectiva del federalismo democrático, un dilema básico está referido a la necesidad de instrumentar soluciones que respondan a las crecientes y plurales demandas de acceso y de participación en la distribución de recursos, al tiempo que se enfrenta el cumplimiento de las metas del crecimiento económico y la satisfacción de compromisos de eficacia y de transparencia en la gestión pública. Buena parte del debate contemporáneo en torno a las condiciones de gobernabilidad gira en torno a tal dilema, el cual se expresa, entre otros aspectos, en un continuo debate acerca de las prácticas democráticas (Lechner, 1997; Gibson, 2004; Lane & Svante, 2005; Myerson, 2006; Enikolopv & Zhuruvskaia, 2007; Watts, 2010).

Como opción de gobierno, la federación representa una solución operativa, que no es exhaustiva ni definitiva, a los problemas básicos de la gobernabilidad democrática; la eficacia del régimen federado es puesta a prueba en el ámbito distributivo del poder, los recursos y la toma de decisiones. De hecho, la forma de gobierno federalista agrega una dimensión a la tradicional fórmula republicana de división de poderes, facilitando, en principio, el procesamiento de políticas y acciones de gobierno de alcance

local, a medida que mejora las oportunidades del juego político democrático y da lugar a la expresión de la pluralidad de intereses y necesidades de la sociedad (Kramer, 1994; Watts, 2003; Burgess, 2003).

En el plano internacional, la mayoría de los estados federales se establecieron mediante la incorporación territorial de entidades soberanas separadas. En esta vertiente, el pacto federal trasluce propósitos de protección mutua entre las unidades vinculadas, objetivos económicos —centrados en la idea de potenciar recursos a través de la asociación—, y eventualmente expresa fines de orden cultural, tales como la integración o reintegración de comunidades con un sustrato cultural común (Bardhan & Mookherjee, 2006). Una segunda vertiente del federalismo proviene de la transformación de estados unitarios o centralistas en regímenes y estructuras de gobierno de corte federativo; al considerar las atribuciones y competencias de las entidades de cada federación, se percibe un significativo grado de diversidad. A ésta se agrega la variabilidad temporal de cada régimen federal, por ejemplo los ciclos de descentralización y centralismo, generalmente asociados a la preeminencia del autoritarismo o la democracia en virtud de circunstancias históricas y políticas particulares (O'Donnell, 1993; Elazar, 1996; Cameron, 2001; McDermott, 2001; Majeed *et al.*, 2006).

Desde distintas disciplinas y perspectivas de análisis, se reconoce que la opción federalista contiene un problema fundamental: las relaciones entre el poder central, de carácter nacional, y los locales asociados, es decir, las entidades sub-nacionales de distinta conformación: regiones, estados, distritos, municipios, entre otras. Según William Riker (1964), todo régimen federal enfrenta una continua confrontación de intereses de naturalezas política y económica, a saber, la propensión de las entidades asociadas por tener acceso a la mayor cantidad de los recursos distribuidos por la entidad de coordinación, así como el interés por lograr una creciente capacidad de influencia en la toma de decisiones que conciernen al conjunto. Viceversa, la entidad central tiende a acumular recursos y atribuciones para asegurar el control sobre el conglomerado de las entidades sub-nacionales. Cuando este escenario de competencia se combina con la concurrencia de fuerzas y de actores con proyectos políticos diferenciados y competitivos —vale decir, el escenario de la transición democrática—, tiende a desarrollarse una dinámica de inestabilidad que trastoca los fundamentos mismos del proyecto federal. ¿Cómo se ha enfrentado este problema?

Buena parte de la literatura académica sobre el federalismo democrático ha abordado la cuestión indicada. Con distintos enfoques, se coincide en que la inestabilidad básica del federalismo tiende a resolverse a través de la negociación de normas regulatorias de las atribuciones, facultades y

funciones distributivas. El proceso suele estar acompañado del diseño y la implantación de mecanismos de control, supervisión, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia (Weingast, 1995; Gupta 2001; Lulfesmann, 2002; Bähr, 2008).

A la convergencia entre las tendencias de concentración y dispersión, que son intrínsecas en la dinámica del federalismo democrático, algunos autores la han denominado “federalismo competitivo” (Buchanan, 1996), o “federalismo eficiente” (Denil & Mulquin, 2005). Se trata de un escenario en el cual las estructuras y los diseños alcanzan un grado de viabilidad económica, social y política que sustenta las condiciones de gobernabilidad indispensables para la operación del modelo.

Un federalismo democrático eficiente y competitivo tiene, como condición de posibilidad, el logro de equilibrios activos entre las atribuciones del gobierno central y las de las unidades del pacto. También implica el desarrollo de capacidades de flujo y de gestión de recursos y, como uno de los elementos más importantes, la operación de mecanismos eficientes de coordinación, a través de los cuales se asegure un cierto nivel de coherencia y de consistencia entre las prioridades del desarrollo nacional –comúnmente definidas por la instancia del ejecutivo federal– y los requerimientos locales. En países con economías y estructuras políticas en fase de transición, la consolidación de un orden de tal naturaleza representa un reto de extraordinaria complejidad. A los problemas económicos de costo-beneficio, asociados a la operación de esquemas de esta clase (Perotti, 1996; Rodden y Ackerman, 1997; Bähr, 2008), se añaden los desafíos de conducción en escenarios de un gobierno dividido o en condiciones de una fuerte y constante disputa política por los recursos y espacios de actuación (Majeed *et al.*, 2006).

Una de las soluciones más socorridas al enfrentar los límites prácticos del federalismo radica en la determinación normativa de jurisdicciones o atribuciones concurrentes, de carácter no excluyente, convenidas entre la federación y las unidades federadas. Éstas son aplicables en diferentes ámbitos, muy particularmente en aquéllos definidos como de interés nacional. Otra práctica común consiste en la determinación, por parte de la autoridad central, de estándares nacionales en ciertas áreas, facultando a las unidades para alcanzarlos por medios adecuados en las condiciones y circunstancias de cada cual (Auclair, 2005). En la práctica, la eficiencia de las soluciones de esta clase depende, fundamentalmente, de tres elementos: la capacidad de las autoridades centrales y locales para evitar traslapes innecesarios en la aplicación de políticas públicas concurrentes, es decir, el respeto al principio de complementariedad; una adecuada distribución de recursos fiscales, mediante la cual las unidades del pacto puedan, en efecto,

desempeñar funciones concurrentes; un sistema de incentivos económicos y políticos orientado a los propósitos y objetivos de la competencia, o bien al logro de estándares. Estos tres elementos dan lugar a variables críticas en la operación del esquema concurrente; cada uno de ellos, y los tres en su conjunto, requieren la operación de mecanismos de coordinación eficaces.

Según el análisis desarrollado por especialistas del Banco Mundial, algunos de los riesgos más evidentes de los procesos de descentralización consisten en: a) la dispersión de poder, tanto geográficamente como institucionalmente; b) la generación de nuevas responsabilidades para actores inexpertos; c) la dispersión territorial de equipos técnicos y grupos especialistas; d) la introducción de más niveles dentro de la estructura del Estado; e) una tensión entre la autonomía local y los estándares nacionales; y f) el incremento de costos administrativos (World Bank, 1999). A esta clase de riesgos y problemas ofrece respuesta la solución de coordinación, acompañada de la formación de capacidades técnicas de alcance local, institucional o comunitaria, enfocadas al gobierno y la administración descentralizada (Mead, 1982; Elazar, 1996; Cameron 2001; McDermott, 2001).

La solución técnica no agota la problemática de la gestión descentralizada; al implicar éstas redistribuciones de poder, más aún en la forma de gobierno federativa de base democrática, la variable política ocupa un lugar eminente en el encuentro de equilibrios: ¿cómo controlar la propensión de apoyar o castigar a gobiernos locales afines u opositores, según el caso, al ejecutivo federal?; ¿cómo incentivar relaciones de cooperación entre fuerzas políticamente encontradas?; ¿cómo asegurar simetrías de información y equidad de acceso a recursos en un contexto de permanente competencia política?; ¿cómo, en fin, hacer primar el interés ciudadano por encima de las aspiraciones de control de escenarios de parte de los partidos? Interrogantes de este tipo difícilmente encuentran respuesta en el repertorio de prácticas administrativas sino, necesariamente, en el dominio de la política, es decir, en el terreno de la deliberación, la construcción de acuerdos y la formulación de compromisos entre los actores, las fuerzas y los agentes involucrados en la gestión pública.

La búsqueda de una adecuación a estándares e indicadores supranacionales —generalmente referidos al proceso de globalización— de las políticas públicas de alcance nacional y las correspondientes formas de gestión, e incluso los desempeños institucionales, da lugar a una dimensión adicional en la problemática de la descentralización en el marco del federalismo democrático, toda vez que induce el planteamiento de agendas múltiples y el consecuente traslape de prioridades, objetivos y marcos de referencia. (Evans, 1997; Leander, 2001; Rodríguez & Alcántara, 2003; King, 2007).

Como cabe esperar, los retos, problemas y soluciones de la descentralización federalista encuentran un alto grado de especificidad en la diversidad de ámbitos y sectores que son objeto de regulación o fomento por las políticas públicas. Desde luego que no tiene el mismo significado la consecución de estándares supranacionales o nacionales en el ámbito de la regulación económica que en el terreno de las políticas sociales; no obstante, aun en este plano se advierte una tendencia convergente y visible, por ejemplo, en la intención de normalizar procesos administrativos a través de estándares internacionales (Leander, 2001).

Los problemas básicos del federalismo democrático (governabilidad y gobernanza, articulación política, distribución y administración de recursos, coordinación, estandarización) tienden a reproducirse en la escala de las relaciones entre la entidad central y las instituciones descentralizadas, como es el caso de las interacciones entre el régimen federal y las instituciones de educación superior, del que nos ocuparemos en seguida.

Los problemas de coordinación en el ámbito de las políticas de educación superior

Al igual que en otras esferas de la organización social, la evolución reciente de los sistemas nacionales de educación superior se moviliza en torno a dinámicas simultáneas, a menudo concurrentes, de diversificación, diferenciación y convergencia. Aunque distintas razones explican este fenómeno, se reconoce como un sustrato común la creciente importancia de la educación superior para la economía y la sociedad del conocimiento, así como las implicaciones de la globalización sobre la forma y el contenido de la oferta de estudios de este nivel. En la actualidad, las universidades y el resto de las instituciones de educación superior son objeto de diversas demandas que provienen de la economía, el gobierno y la sociedad; de ellas se esperan respuestas que, por vía de las funciones canónicas de enseñanza, investigación y difusión, coadyuven al crecimiento económico, al desarrollo y la cohesión social, a la construcción de ciudadanía y la integración cultural, y a la protección del medio ambiente, por citar sólo algunas. No es de extrañar, en consecuencia, que el reconocimiento del papel estratégico de estas instituciones en el enfrentamiento de los retos del siglo XXI se acompañe de preocupaciones acerca de la calidad, la eficiencia, la pertinencia y el potencial de respuesta de la formación educativa superior; tampoco, en el marco de la problemática política descrita, que los temas de control, supervisión

y coordinación de los sistemas universitarios aparezcan como prioridades de las políticas públicas relativas a este sector.

A rasgos generales, las posibilidades de coordinación sistémica varían en función tanto del grado de centralización de las políticas de educación superior como del de control institucional del gobierno sobre las universidades. En países con régimen federal, una dimensión adicional de la problemática se refiere a la coordinación de sistemas de cobertura regional o estatal. ¿Cómo operar la promoción de estándares cuantitativos y cualitativos en los sistemas y las instituciones universitarias?; ¿con qué criterios y procedimientos racionalizar la distribución de fondos y recursos públicos destinados a estos sistemas e instituciones?; ¿cuáles son los diseños institucionales más eficientes para asegurar un flujo de autoridad que permita gobernar el sistema en su conjunto? Son estas, entre otras, la clase de cuestiones que busca resolver la política de coordinación.

Aunado a lo anterior, una tensión generalizada que enfrentan las políticas de coordinación entre el Estado y las instituciones universitarias radica en la percepción, desde la perspectiva de las instituciones, de riesgos de pérdida de autonomía en virtud de una real o supuesta injerencia de las entidades gubernamentales que forman parte del esquema de coordinación propuesto o en ejercicio. Por regla general, con los matices que se advertirán en la presentación de casos nacionales, esta tensión suele ser más vigorosa cuanto mayor es el grado de autonomía de las instituciones con respecto al Estado. Escenarios de este tipo suelen ser resueltos mediante fórmulas de coordinación que son, simultáneamente, más débiles y más complejas que aquéllas en las que prevalece un principio jerárquico entre la entidad gubernamental y las instituciones universitarias, es decir, en sistemas en los cuales la autonomía se limita, por ejemplo, a la libertad académica y/o a la designación de autoridades.

La función de coordinación, en contextos en los cuales la autonomía universitaria prevalece con fortaleza normativa, suele operar a partir de sistemas de relaciones entre, por ejemplo, asociaciones u otras corporaciones universitarias en las cuales es delegada la representación institucional – y por lo tanto delegadas atribuciones autonómicas – para entablar relaciones con la entidad gubernamental responsable. De este modo, no son las instituciones como tales, sino los cuerpos representativos de autoridad con los cuales se entablan tanto relaciones de comunicación como negociaciones sobre, por ejemplo, montos y vías de subsidio financiero, políticas y programas que el gobierno desea impulsar en el ámbito universitario, obligaciones de rendición de cuentas, entre otros. Es una tendencia que tales sistemas de relaciones operen a partir de esquemas de concesiones mu-

tuas entre, por ejemplo, mejores condiciones de acceso a recursos fiscales a cambio de compromisos de implantación y desarrollo de ciertas políticas o programas. La negociación de esta clase de incentivos presupone una base de coordinación que evite la transacción bilateral como mecanismo exclusivo o preeminente de transmisión de las iniciativas que el gobierno está dispuesto a impulsar.

La revisión de algunos casos nacionales (véase en Rodríguez, 2009) nos llevó a concluir que el tema de la coordinación aparece como un asunto relevante para la proyección de políticas sectoriales de alcance nacional en países como México, Sudáfrica, Argentina, India, Rusia y España; asimismo, que al tema de la coordinación se le adjudica un valor estratégico en el área de diseño y gestión de instrumentos y procesos identificados como de común interés para la diversidad institucional, o bien reconocidos como elementales para afirmar la plataforma de calidad que la sociedad y el Estado reclaman a las instituciones de educación superior públicas y privadas. En segundo lugar, todas las prácticas internacionales revisadas coincidieron en la fórmula de disponer un adecuado sustento normativo a las prácticas de coordinación. En tercer sitio, encontramos como rasgo coincidente la reflexión sobre la importancia de balancear adecuadamente el estímulo al desarrollo universitario regional y local, con el enfoque de incidencia sobre estándares de calidad de alcances nacional e internacional. En este punto, las diferentes soluciones adoptadas han sido objeto de debate, al considerarse insuficientes, y prácticamente en todos los casos se reconoce la necesidad de encontrar alternativas para superar las brechas de calidad que prevalecen y mejorar las condiciones de equidad territorial y social de la oferta. No obstante las coincidencias detectadas en la comparación internacional, en el plano de la organización, las reglas y las atribuciones de las estructuras nacionales de coordinación de la educación superior prevalecen varias diferencias significativas que se expresan, entre otros aspectos, en las formas de instrumentación de políticas de educación superior de alcance nacional, en las fórmulas normativas para brindar estabilidad a las instituciones y reglas de coordinación, y en la clase de incentivos –o en su caso, sanciones–, para apoyar la concurrencia y la participación de las instituciones en las dinámicas de cambio

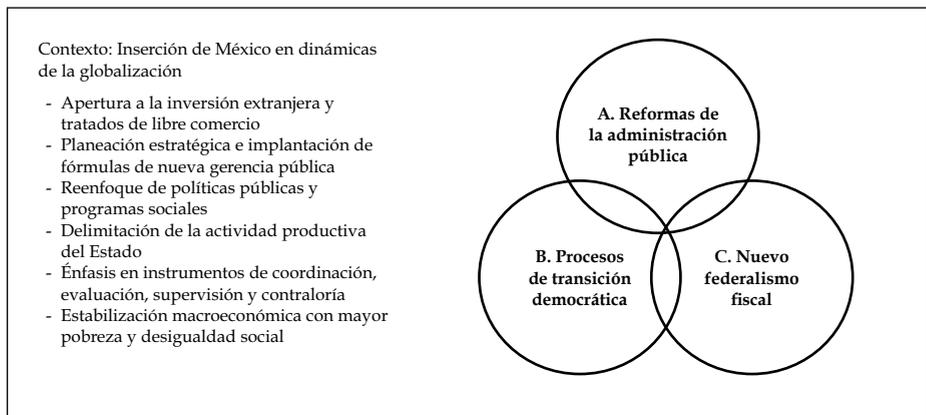
Por lo pronto, tres conclusiones provisionales pueden extraerse de la revisión internacional: la primera, que los órganos de coordinación requieren un sustento legal pleno; la segunda, que deben diseñarse instrumentos para favorecer, simultáneamente, el alcance de objetivos nacionales y la consecución de propósitos de descentralización y de desarrollo regional y local; la tercera, que la composición del cuerpo colegiado es un aspecto

crucial, pues la sola representación institucional (autoridades, rectores y otros representantes) puede ser limitada o limitativa de los objetivos de coordinación asignados a la entidad.

El caso de México. Contexto de transición del sistema político

En las últimas tres décadas se ha desarrollado una compleja transformación del sistema político mexicano, producto del entrelazamiento de diferentes procesos que atañen al ámbito nacional y los contextos locales del país. Por su importancia, destacamos los siguientes elementos: a) reformas de la administración pública, mediante la implantación de instancias, reglas, criterios y relaciones desplegadas tanto en el terreno de las competencias del poder ejecutivo como en los gobiernos locales; b) procesos de transición democrática derivados, sobre todo, de un significativamente mayor grado de competencia entre partidos políticos; c) desarrollo de nuevos enfoques y procedimientos para la captación, la distribución y la supervisión de los recursos fiscales de la federación. Aunque se trata de procesos diferenciados y con relativa independencia mutua, importa hacer notar su intersección en tanto propuestas instrumentales cuyo desarrollo ha buscado ofrecer alternativas a la problemática económica y social del país desde la década de los ochenta.

Procesos de reconfiguración política en México a partir de los años ochenta



En respuesta a la severa crisis de la economía nacional y de las finanzas públicas que se enfrentó al término de la década de los años setenta, el

gobierno federal puso en práctica una gama de estrategias para promover la inserción de México en las dinámicas de la globalización. Al igual que lo ocurrido en la mayoría de los países de la región latinoamericana, el conjunto de decisiones para enfrentar la crisis se derivó, inicialmente, de compromisos de ajuste estructural suscritos por la representación nacional ante las agencias de la banca multilateral. A partir de la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se ensayaron fórmulas para incentivar la reactivación de la economía nacional y facilitar la regulación de flujos financieros. En los sexenios subsecuentes, encabezados por los presidentes Carlos Salinas de Gortari (PRI), Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI), Vicente Fox Quezada (PAN) y Felipe Calderón Hinojosa (PAN), los programas anti-crisis transitaron del control monetario y fiscal a la reorganización de las finanzas públicas; de proyectos de incentivo a la inversión extranjera y el comercio internacional a la redefinición del papel del Estado en el ámbito económico; y de programas de austeridad presupuestal al planteamiento de un nuevo enfoque en materia de políticas de cortes social y laboral. En el marco de esta transición, se desarrollaron cambios relevantes en la órbita de la administración pública federal y en la gestión gubernamental.

Un elemento clave para el proceso de cambio institucional encauzado radicó en la centralidad de la función de planeación de la administración pública. Históricamente la iniciativa de ordenar la gestión gubernamental mediante planes y programas se remonta al periodo del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), pero un paso decisivo fue dado durante el sexenio de José López Portillo mediante la creación, en 1976, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la promoción de los primeros planes globales y sectoriales del gobierno federal, así como a través de los “convenios únicos de colaboración” suscritos entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados. El enfoque de generación de políticas públicas a través de procesos formales de planeación y evaluación tendría un notable desarrollo en los sexenios subsecuentes. En 1983 se integró el “sistema de planeación democrática del desarrollo nacional”; el eje de la definición, el desarrollo y la evaluación de políticas se hizo recaer en los instrumentos tanto del Plan Nacional de Desarrollo, así como en programas sectoriales, institucionales, regionales, estatales y especiales. La tarea de coordinar la función transversal de planeación se encargó, primero, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a partir de la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la función fue derivada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La decisión de agregar la función de planeación del desarrollo nacional a la SHCP implicó una notable acumulación de poder en esa instancia,

toda vez que la entidad quedó encargada tanto del control de las finanzas del Estado, de la vigilancia del sistema bancario del país, así como de la coordinación general del sistema nacional de planeación, programación y presupuesto. Posteriormente, en el contexto de avance de la transición democrática y el impulso al federalismo, habrían de desarrollarse diversos instrumentos e instancias de contrapeso y balance.

Al respecto, cabe destacar, en primer lugar, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1983) establecida para fiscalizar el desempeño de las instituciones y de los servidores del Estado. En el lapso 1993 a 2003, la entidad fue designada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y a partir de 2004, Secretaría de la Función Pública. La actual administración, encabezada por Enrique Peña Nieto (2012-2018), tiene previsto reemplazar la entidad por una Comisión Nacional Anticorrupción.

Un segundo elemento de balance se deriva de las atribuciones encomendadas a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a las instancias de fiscalización de las entidades federativas, órganos auxiliares de las funciones de fiscalización correspondientes al poder legislativo de la Federación y a las legislaturas estatales. Los órganos de fiscalización del Congreso tienen atribuciones de revisión del gasto y del desempeño que operan bajo los principios de anualidad y posterioridad. Tanto en el caso de la ASF como en el de las entidades estatales de fiscalización, la ley les confiere autonomía técnica y autonomía de gestión.

En tercer lugar, se encuentran las tareas de evaluación que desempeñó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), establecido en 2005 en calidad de organismo público descentralizado de la administración pública federal, que se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, aprobada el año previo, y del Sistema Nacional de Desarrollo Social, asimismo formalizado en 2004. El CONEVAL tiene bajo su encomienda dos funciones principales: la medición de la pobreza en el país, y la evaluación de las políticas y los programas sociales que llevan a cabo las dependencias de la administración pública federal. Los ejercicios de evaluación correspondientes los ejercen personas físicas y morales (especialistas y agencias de evaluación) elegidos mediante procedimientos de licitación.

Completa el cuadro, del desarrollo de nuevos elementos de balance y contrapeso de la concentración de atribuciones en el ejecutivo federal y los gobiernos estatales, la creación de reglas e instituciones centradas en la transparencia de la información pública. En junio de 2003 entró en vigencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Guber-

namental; la norma federal indica como sujetos obligados por la Ley a los tres poderes de la Unión, así como a la administración pública federal y los órganos constitucionales autónomos. Para atender los requerimientos de información a las dependencias federales, se estableció el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y en los años siguientes fueron aprobadas normas e instituciones de jurisdicción estatal.

En las últimas décadas el Estado mexicano ha buscado impulsar el federalismo como un medio estratégico para favorecer el desarrollo del país, para enfrentar los problemas derivados de más de un siglo de centralismo económico y político, de manera que pueda abordar con nuevos instrumentos la desigualdad social imperante. La ruta del llamado “nuevo federalismo” involucra varios procesos relacionados entre sí y caracterizados por su enfoque gradual, progresivo y de largo plazo; entre los más relevantes se considera la descentralización de los servicios públicos emprendida a partir de la década de los ochenta, las reformas fiscales encauzadas desde mediados de los noventa, y el impulso –a través de nuevas reglas, instrumentos e instituciones– en favor de la competencia político-electoral, en el marco de la compleja e inacabada transición democrática del país.

En materia de la coordinación fiscal desarrollada en los últimos tiempos, conviene mencionar, como principal antecedente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) creado mediante la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y la coordinación de derechos de 1982. La aprobación de la Ley de Planeación de 1983 brindó el marco jurídico para la convergencia entre la descentralización de la administración pública federal y las tendencias de coordinación fiscal en curso. Desde su concepción, el SNCF estableció como eje central la regulación del sistema de participaciones. En 1980 se aprobaron los fondos General de Participaciones (FGP) y Financiero Complementario de Participaciones (FFCP); en 1981 se añadió el Fondo de Fomento Municipal (FFM). Durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) se avanzó en una política hacendaria más enfocada al fortalecimiento de las finanzas locales, lo que coincidió con la maduración de procesos de descentralización administrativa emprendidos desde los años ochenta. Esta política se expresó, entre otras medidas, en la ampliación de las participaciones estatales, la devolución de algunas facultades tributarias a los estados y la creación de fondos de gasto al margen del SNCF.

En 1997 se verificaron las elecciones legislativas a través de las cuales se integraría la LVIII Legislatura Federal del país. La trascendencia de los resultados de este proceso electoral quedó marcada por el hecho de que, por primera vez en la historia posterior a la Revolución Mexicana, la representación de los partidos en la Cámara de Diputados se integraría exclu-

sivamente por minorías. La pérdida de predominio del Partido Revolucionario Institucional, además de preludiar la transición política del año 2000, marcó nuevas oportunidades para que las agendas políticas de los partidos de la oposición tuvieran en el Congreso un renovado cauce institucional. Una de las primeras consecuencias de la transición democrática iniciada en esa coyuntura fue el impulso, con nuevos bríos, de las vías de descentralización en curso.

Un elemento crucial en ese proceso fue el denominado “nuevo federalismo”, que surge de la reforma de 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual se implantó la figura de “aportaciones”, en complemento del concepto de “participaciones” del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal instituido a finales de los setenta para mejorar la coordinación tributaria de la hacienda pública. A diferencia de las participaciones, cuyo fundamento radica en racionalizar el acceso de los estados al presupuesto federal, las participaciones se crearon para facilitar la descentralización de los servicios públicos. En el marco de esta reforma, se estableció el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual concentra los fondos de apoyo a la descentralización de los servicios de salud, educación básica y normal (formación de maestros), infraestructura social estatal y municipal, fortalecimiento municipal, y atención a rezagos en educación básica y superior.

En 1998, a través del denominado Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), se añadieron los fondos de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos, y para las de seguridad pública; además se precisaron las responsabilidades federales y estatales de programación y fiscalización del gasto, y se especificaron recursos del FAM para infraestructura de las universidades públicas. En el nuevo marco, las dependencias federales deberían dar cuenta del cálculo global del presupuesto a transferir a cada estado, y éstos habrían de contabilizar como propios los fondos entregados. Este enfoque mejoró posibilidades para un control descentralizado de los recursos públicos. Para enfrentar el riesgo de que las entidades federativas y municipios utilizaran los recursos del Ramo 33 en actividades distintas a las previstas, se optó por la fórmula de los “fondos etiquetados” y se establecieron normas de fiscalización adecuadas a tal propósito.

El mecanismo de participaciones y aportaciones habría de coexistir con instrumentos más flexibles de asignación de gasto descentralizado, entre los que cabe mencionar los programas sujetos a reglas de operación aprobados cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los convenios de coparticipación suscritos entre la Federación y los estados para el financiamiento de programas específicos. Esta segunda vía ha sido

la empleada para satisfacer demandas presupuestales de los estados para crear nuevas IES públicas, o bien para incrementar el subsidio que se otorga a las universidades estatales. Además, las universidades públicas autónomas (federales y estatales) han gestionado, en los años recientes, asignaciones extraordinarias directas del Congreso Federal, a través de acciones de cabildeo de tipo bilateral o multilateral (Mendoza, 2007).

Los procesos reseñados hasta este punto dan cuenta de una pauta de desarrollo político que conjuga dos elementos principales: por un lado, una tendencia hacia la descentralización y la desconcentración de atribuciones y recursos de la autoridad pública federal en favor del desarrollo de capacidades locales; por otro, una tendencia hacia la proliferación de instancias, mecanismos e instrumentos de control más o menos incisivos, que incluyen fórmulas de reporte, evaluación, seguimiento, supervisión y rendición de cuentas. En el marco del federalismo democrático, la multiplicación de controles y la extrema burocratización de los mecanismos distributivos parece responder a una doble intención: evitar que la pauta de descentralización se traduzca en la dispersión y la ineficiencia de los recursos distribuidos, y evitar que la autoridad federal ejerza discrecionalmente la aplicación de políticas y recursos que, en principio, comportan un enfoque de equidad distributiva. Por supuesto, el riesgo de saturación de las instancias de control es uno de los mayores retos, y en cierto sentido uno de los mayores obstáculos para la estabilización de la nueva fase de desarrollo político del sistema.

Con los marcos de referencia que hemos desarrollado, podemos abordar a continuación la pregunta acerca de las dinámicas de desarrollo del sistema universitario del país; interesa en particular enfocar el análisis sobre los procesos de ajuste y cambio institucional respectivos, y sobre la problemática específica de la coordinación de los elementos que integran el sistema.

Desarrollo reciente de la educación universitaria en México en el marco de la transición federalista

En las últimas tres décadas el sistema de educación superior en México ha desarrollado profundas dinámicas de cambio en prácticamente todas sus dimensiones y componentes. Un primer rasgo de transformación está relacionado con los procesos de crecimiento, expansión, descentralización y diversificación del sistema. Entre los elementos relevantes de tal dinámica cabe mencionar los siguientes:

- a) La creación de nuevas IES públicas en los estados. A través de la creación de los sistemas de universidades tecnológicas, universidades politécnicas, universidades públicas de apoyo solidario y universidades interculturales, la oferta de educación superior pública en México incentivó procesos de diferenciación de la oferta y de diversificación institucional.
- b) El impulso a las modalidades de educación superior tecnológicas en el sector público. En 1991 se inició la operación del sistema de universidades tecnológicas, con oferta de formación técnico superior en carreras de dos a tres años; en 2001 inició operaciones el sistema de universidades politécnicas. A partir de 1994 se reforzó el sistema de institutos tecnológicos mediante la creación del subsistema de institutos tecnológicos descentralizados, complementario al subsistema de institutos tecnológicos federales. En 2014 se aprobó la creación del Tecnológico Nacional de México para robustecer la coordinación de los institutos tecnológicos federales e instituciones afines.
- c) La descentralización de las universidades públicas estatales. Este proceso significa la apertura de sedes académicas, dependientes de la universidad estatal, en el interior de la entidad federativa correspondiente. Aunque los modelos de descentralización son variables, en general se han basado en la instalación de unidades en ciudades distintas a la capital del estado en que hay una demanda significativa de educación superior.
- d) La incorporación de las IES públicas de formación de profesores al sistema de educación superior. Aunque desde los años ochenta se decidió que la formación de profesores para el sistema de educación básica, concentrado en las escuelas normales dependientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP), adquiriera el rango de educación superior, hasta el 2005, con la nueva estructura administrativa de la SEP, esta modalidad educativa se integró formalmente al sistema de educación superior.
- e) La inversión privada. A finales de los ochenta, la matrícula en IES privadas representaba menos del 20% del total. En los noventa su participación creció hasta el umbral de 30%, y en la actualidad cubre una tercera parte del total y más del 40% del posgrado. El intenso crecimiento de la educación superior privada se atribuye a la demanda no atendida por la opción pública y al déficit de controles de calidad académica rigurosos.

Como resultado de tales dinámicas, el sistema de educación superior casi triplicó su población escolar entre 1990 y 2014, al pasar de 1.2 a 3.3 millones de estudiantes, lo que significa transitar de promedio de atención al grupo de edad relevante de menos de 15% en 1990 a aproximadamente una tercera parte en la actualidad.

A la par del crecimiento y la diferenciación del sistema, se han registrado modificaciones importantes en el ámbito de su gestión, las cuales guardan estrecha relación con las fórmulas que se han desprendido de la transición política nacional bajo las pautas del federalismo democrático. A continuación reseñaremos algunos de los hitos fundamentales de esa trans-

formación, colocando el acento sobre la concurrencia en la definición y la operacionalización de las políticas de educación superior entre la autoridad educativa federal y el organismo intermediario representativo de las universidades públicas, esto es, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

Además de la renovación de los métodos y fórmulas de asignación del gasto público para las instituciones de educación superior, un proceso de gran importancia en la renovación de enfoques en el ámbito de las políticas de educación superior coordinadas por la Federación se ha derivado del trabajo de formulación de propuestas, de mediano y largo plazo, elaborado por la ANUIES. En 1998 el Consejo Nacional de la Asociación acordó el inicio de un análisis colectivo para construir la visión del sistema de educación superior hacia el año 2020. A partir de esa visión, el Consejo propuso que la Asociación planteara líneas estratégicas de desarrollo a mediano y largo plazos, que coadyuvaran al fortalecimiento de las IES asociadas y del sistema de educación en su conjunto (ANUIES, 2000).

La propuesta de ANUIES en el 2000 incluye una serie de programas estratégicos para operar en las IES (consolidación de cuerpos académicos; desarrollo integral de los alumnos; innovación educativa; vinculación; gestión, planeación y evaluación institucionales); programas para el sistema de educación superior en su conjunto (evaluación y acreditación; sistema nacional de información; redes académicas y movilidad; universidad virtual); propuestas para acciones del Estado (expansión y diversificación de la educación superior; consolidación de la infraestructura; planeación y coordinación de la educación superior; marco jurídico de la educación superior; financiamiento de la educación superior).

La mayor parte de las propuestas y recomendaciones formuladas por la Asociación en el año 2000 fueron tomadas en la definición de las políticas de educación superior desplegadas a lo largo de la década 2000-2009. Entre otras, cabe mencionar la política de expansión, diversificación y desconcentración de la oferta de educación superior; el desarrollo de un sistema de garantía de la calidad de los programas educativos mediante ejercicios de evaluación externa y acreditación; la implantación en las IES de mecanismos de planeación estratégica –enfocados al fortalecimiento institucional–, transparencia y rendición de cuentas; el planteamiento de incentivos para la mejora académica del profesorado y el desarrollo de cuerpos académicos en las IES; los programas institucionales de infraestructura y equipamiento; la puesta en práctica de diversas reformas académicas, de organización y gestión de las instituciones.

En septiembre de 2001 se publicó el Programa Nacional de Educación (PNE) 2002-2006. En dicho programa se establecieron, entre otros ejes de política, los lineamientos de planeación y coordinación del sistema: incrementar el gasto público en educación superior; actualizar la normativa y conformar un sistema de educación superior abierto, integrado, diversificado, flexible, innovador y dinámico, que esté coordinado con otros niveles educativos, con el sistema de ciencia y tecnología, con los programas de artes y cultura, y con la sociedad. Con relación al tema de acceso, equidad y cobertura, el PNE plantea una política de crecimiento del sistema de educación superior basada en criterios de calidad y equidad. Asimismo se proponía una mayor equidad entre entidades federativas y grupos sociales y étnicos. En materia de calidad, el programa propone objetivos tales como lograr una mayor flexibilidad en los programas educativos; incorporar una dimensión integral del conocimiento; propiciar el aprendizaje continuo de los estudiantes; fomentar el desarrollo de la creatividad y el espíritu emprendedor; promover el manejo de lenguajes y del pensamiento lógico; impulsar la formación de valores. Asimismo, se busca que los estudiantes logren una mejor eficiencia terminal en sus carreras, que mejoren los índices de retención y que existan diversas opciones de titulación.

Una variable definida en el PNE es la vinculación de las carreras con el ámbito social, para lo cual se propone una revisión permanente de los perfiles de los programas académicos y su vinculación con el ámbito laboral. En el mismo sentido, se propone la integración de las funciones universitarias de docencia, investigación y difusión. En la formación de los estudiantes se busca consolidar el servicio social como un medio que enriquezca a los alumnos y que se vincule efectivamente con problemas nacionales. La cooperación entre las diversas instituciones es una dimensión que el programa busca impulsar. En cuanto al desempeño de los docentes, el PNE plantea los siguientes retos: lograr que los profesores cuenten con una formación académica y pedagógica adecuada, y ampliar y fortalecer los cuerpos académicos en los diferentes niveles de las instituciones de educación superior. Los programas de postgrado representan un campo de especial interés en el PNE, y se refiere la necesidad de mejorar su calidad.

Los procesos de evaluación mantienen vigencia en la política nacional, y se busca consolidar el sistema nacional de evaluación y acreditación; tal propósito abarca tanto a instituciones públicas como privadas. El documento alude a la necesaria revisión de los esquemas salariales de los académicos y a su efectiva utilización para la mejora de la calidad de la docencia, la investigación y la difusión; también hace referencia a la necesidad de

que las instituciones generen programas integrales para la mejora de sus procesos educativos.

La integración, la coordinación y la gestión del sistema de educación superior define los siguientes retos: el primero, establecer un esquema de planeación que integre el nivel nacional y los sistemas estatales, así como el ámbito de las instituciones frente a la sociedad; el segundo, abrir el sistema de educación superior de manera tal que puedan surgir redes y articulaciones transversales que garanticen el intercambio de las instituciones con su entorno; el tercero, propiciar una real vinculación entre las diferentes instituciones que conforman el sistema educativo superior para lograr la movilidad de estudiantes y académicos, así como la vinculación de proyectos e infraestructura; el cuarto se refiere al incremento del financiamiento y a la diversificación de éste; el quinto alude a la necesidad de actualizar el marco jurídico.

Los propósitos del PNE se buscaron concretar mediante diversos programas y políticas. El propósito de ampliación de la cobertura fue atendido, en primer lugar, mediante la creación de universidades tecnológicas, universidades politécnicas y universidades públicas con financiamiento mixto (federal y estatal). El objetivo de mejorar la equidad de oportunidades de acceso fue tratado, además de la ampliación de la oferta, por medio del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES). El objetivo de mejora de la calidad fue instrumentado mediante una política que induce a las universidades públicas a impulsar innovaciones en sus planes y programas académicos. Este modelo, complementario del subsidio, fue reforzado mediante el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual induce a las instituciones a formular proyectos de “superación académica del profesorado, actualización de contenidos, uso intensivo de tecnología y adopción de enfoques educativos centrados en el aprendizaje”. El propósito es estimular la acreditación de los programas académicos como forma de demostración del grado de calidad alcanzado. El esquema se inició desde 1991 con la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y prosiguió con el establecimiento, a finales del 2000, del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES), cuyo propósito consiste en autorizar agencias no gubernamentales de acreditación y coordinar su trabajo. Por último, el propósito del PNE de mejorar la coordinación del sistema, formulando las adecuaciones normativas necesarias, ha sido el menos atendido por la autoridad federal. Si bien desde el sexenio pasado, y también en el presente, se ha buscado revitalizar los órganos del denominado Sistema Nacional de Planeación de la Educación Superior, en particular la Coordinación Nacio-

nal de Planeación de la Educación Superior (CONPES) y los órganos estatales (COEPES) y regionales (CORPES), en los hechos el mecanismo de coordinación horizontal se ha debilitado y lo tiende a sustituir la presencia protagónica de SEP-SESIK en la definición de lineamientos de reforma académica, políticas de calidad, planeación del sistema y reglas de financiamiento.

Al cierre de la administración, la SEP informó que se contaba con la norma pedagógica y de operación, los lineamientos y criterios generales para la elaboración del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) con su propio esquema de financiamiento, y que lo anterior propició que en ese año 120 Universidades Públicas Estatales, Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas e IES afines contaran con su PIFI y 110 Institutos Tecnológicos Federales tuvieran su Programa Institucional de Innovación y Desarrollo (PIID). Además, en el periodo comprendido entre enero y octubre de 2006, las 31 entidades federativas formularon por primera vez un Programa Estatal para el Desarrollo de la Educación Normal, mediante un proceso de planeación estratégica que involucró a las escuelas normales en cada entidad; los programas fueron evaluados por comités de expertos y la asignación de recursos se encuentra en proceso de aprobación.

Asimismo, el Informe de Cierre de Administración de la SEP señala que en 2006 se contó con un marco normativo para estímulos al personal docente; se incrementó el número de apoyos para la incorporación de profesores de tiempo completo de 337 a 2 968; se incrementó el número de apoyos para la reincorporación de exbecarios PROMEP de 110 a 786; las becas otorgadas a profesores de tiempo completo aumentaron de 483 a 2 846; las nuevas plazas para la contratación de profesores de tiempo completo pasaron de 786 a 4 023. Según la SEP, los apoyos, en su conjunto, mejoraron el perfil de la planta académica de tiempo completo y alcanzaron el 75.3% de profesores de tiempo completo que se desempeñan en las IPES participantes que cuentan con estudios de posgrado. El número de programas reconocidos por su buena calidad pasó de 474 en 2002 a 1 699 en 2006. El número de programas evaluados por los CIEES y con posibilidades de lograr la acreditación en el corto plazo, se incrementó de 431 en 2001 a 1 563 en 2006. La totalidad de programas que tenían posibilidades de acreditación en el corto, el mediano y el largo plazos sumaban 3 007 al término de la administración. Mediante el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional SEP-CONACYT, se logró incrementar el número de programas de posgrado de buena calidad de 244 en 2003 a 682 en 2006; asimismo, el 67.0% de los estudiantes de licenciatura de las universidades públicas, el 76.0% en las universidades tecnológicas y el 58.0% en los institutos tecnológicos realizaron sus estudios en programas de buena calidad.

En el balance de logros de la SEP, durante la administración del presidente Vicente Fox Quezada se destaca, asimismo, la implantación de nuevos instrumentos para la mejora de calidad de las instituciones y programas del sistema. En particular:

- Políticas para el fortalecimiento de la educación superior en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, PIFI. A partir de los resultados de la actualización de la planeación institucional del PIFI, se han formulado las políticas institucionales que orientan las acciones de planeación de las dependencias de educación superior. Dichas políticas buscan orientar los procesos de actualización de la autoevaluación, la planeación y la programación de cada DES, que den lugar a sus Programas de Fortalecimiento.
- Políticas para el fortalecimiento de la educación superior en el marco del Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional. Dentro de estas políticas se destaca la creación del Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional, SEP-CONACYT, así como la constitución del padrón Nacional de posgrado SEP-CONACYT.

En la coyuntura de renovación de la presidencia de la República para el periodo 2006-2012, la ANUIES llevó a cabo, con el concurso de académicos y especialistas de las IES afiliadas, un amplio ejercicio de diagnóstico sobre la situación y la problemática de la educación superior en México, de identificación de sus retos centrales, así como de planteamiento de propuestas y alternativas de cambio a ser consideradas por los poderes del Estado en el plano de la definición de políticas públicas y las propias instituciones en sus procesos de transformación académica y de organización interna.

De ese ejercicio, cuya síntesis quedó plasmada en el documento Consolidación y avance de la educación superior en México (ANUIES, 2007), destaca, en primer lugar, la perspectiva desde la cual la Asociación aprecia la importancia de fortalecer el sistema de educación superior del país; en segundo, enfrentar sus rezagos, limitaciones e inequidades; en tercero, alentar los procesos que aseguren que las actuales y futuras generaciones de jóvenes mexicanos tengan condiciones suficientes de acceso a una educación superior de calidad y pertinencia social, así como aquéllos con auténtica contribución en la realización de las vocaciones de las personas y la solución de los problemas que confronta el país y sus regiones. En este documento se identifican los principales avances y logros alcanzados por el sistema en la dirección de mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la educación superior del país, pero también las limitaciones y los nuevos retos.

En materia de avances, la ANUIES reconoce y destaca que:

- Se ha desarrollado una mayor diversidad de áreas académicas, científicas y tecnológicas, y el conjunto de las IES presenta una amplia oferta de estudios sentando bases para la integración de sistemas estatales de educación superior. La creación de IES públicas en los últimos años representó un importante avance para la ampliación de oportunidades con equidad.
- Las universidades tecnológicas y politécnicas han contribuido a la diversificación en la orientación y la duración de los programas en vinculación con los sectores productivos de las regiones. Las universidades interculturales, de reciente creación, han planteado un nuevo modelo de formación y han favorecido la incorporación de estudiantes indígenas a la educación superior.
- Se han desplegado nuevas formas de cooperación interinstitucional, en distintos sectores, en el ámbito de las entidades federativas y de las asociaciones institucionales, científicas y profesionales. Asimismo, las IES han desarrollado una variedad de acciones de vinculación con empresas, comunidades y organismos sociales que acreditan un esfuerzo por elevar la pertinencia educativa.
- El sistema forma hoy sus propios académicos con maestría y doctorado, y continúa impulsando su formación y la actualización en instituciones reconocidas de otros países. El Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), a más de diez años de operación, ha incidido positivamente en la superación del personal académico y en la consolidación de las capacidades académicas de las universidades públicas.
- Ha crecido la planta de investigadores en ciencias y humanidades, así como la de tecnólogos que han logrado avances importantes en la calidad y la proyección internacional de su trabajo.
- Están en marcha procesos y organismos de evaluación, acreditación y certificación, y, en términos generales, se ha creado la cultura de la evaluación en las IES.
- Las políticas de modernización dirigidas a las instituciones públicas, articuladas en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) a partir de 2001, han ampliado y mejorado de manera significativa las instalaciones físicas, la infraestructura bibliotecaria y de cómputo, las tecnologías de información y comunicación, y los laboratorios y talleres. Asimismo, han incidido, entre otros aspectos, en el mejoramiento de las actividades sustantivas: la innovación curricular, la modificación de prácticas educativas, el desarrollo de modalidades no escolarizadas, el establecimiento de sistemas de tutorías a estudiantes y el mejoramiento de la calidad de los programas educativos.
- Varias IES particulares han emprendido procesos de mejora y aseguramiento de la calidad académica. Se han atendido aspectos como el nivel de la planta docente; la infraestructura de apoyo al aprendizaje; el desarrollo de programas de posgrado; investigación, difusión y extensión; la evaluación y la acreditación de los programas de estudio.

- Se logró la integración de todos los institutos tecnológicos en un sistema que permite el diseño de políticas de interés nacional aplicables a la realidad socioeconómica de las entidades federativas.
- Se iniciaron reformas a los sistemas de pensiones de las universidades públicas estatales y se canalizaron recursos para disminuir los pasivos que más impactan las finanzas institucionales.
- Se han sentado las bases para el apoyo financiero a estudiantes de escasos recursos mediante el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) y otras iniciativas.

La ANUIES señala, sin embargo, la persistencia de problemas fundamentales y la aparición de nuevos retos que limitan la profundidad de los logros alcanzados. Además, el cambiante entorno social, económico y político de México eleva continuamente las exigencias de la sociedad hacia la educación superior, reclamando de ella nuevas respuestas que sobrepasan sus capacidades actuales. El sistema, por lo tanto, requiere conseguir mayores niveles de flexibilidad y adaptabilidad para responder a las circunstancias en continua transformación. Asimismo, se subraya la necesidad de articular los esfuerzos que se realizan en las instituciones públicas y particulares que integran el sistema de educación superior del país, con las políticas, programas y acciones perfilados en la esfera gubernamental, al igual que sintetiza en dos grandes ejes la visión propuesta de cambio. El primero de estos dos ejes se resume en el denominado “binomio calidad-pertinencia de la educación superior”, y el segundo reitera la necesidad de formular y emprender “una política de estado que desencadene el potencial de la educación superior”.

En el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se incluye buena parte del enfoque de renovación del sistema propuesto por la ANUIES. En particular permanece el énfasis en la necesidad de sostener e incrementar la dinámica de expansión del sistema para alcanzar, al término del periodo presidencial, la meta de un treinta por ciento de cobertura. También se recupera el énfasis de mantener e incrementar el sistema de becas para educación superior hasta alcanzar, al término del periodo, un volumen no menor a 400 mil becas vigentes. Por último, se hace notar la importancia de sostener el esfuerzo emprendido en materia de consolidación de la calidad académica a través de políticas, programas y acciones perfilados en los últimos años.

Durante la gestión del presidente Calderón Hinojosa son especialmente destacables los resultados de la política sectorial en materia de crecimiento y diversificación del sistema de educación superior, el impulso a los programas tendientes a reforzar la calidad académica de las instituciones y los programas, así como las pautas para la consolidación de una cultura de

evaluación, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones que integran el sistema. En un balance de resultados de la gestión sexenal, elaborado en la Subsecretaría de Educación Superior, se destacan elementos como los siguientes:

- En materia de expansión y cobertura, el sistema ha logrado mantener y aun incrementar el ritmo de crecimiento establecido en la primera mitad de la década, es decir, la generación de casi 100 000 nuevas plazas escolares por año en el conjunto del sistema, y más de 60 000 en el sector público. Esta pauta de crecimiento se ha traducido, durante la presente administración, en el incremento de un punto porcentual por año en el indicador de cobertura, con lo cual es previsible que se alcancen las metas de cobertura sugeridas por la ANUIES y fijadas en el Programa Sectorial de Educación del sexenio.
- También registra datos positivos la estrategia de mejorar el perfil académico de la planta docente. En la actualidad dos terceras partes del profesorado de tiempo completo, adscrito a las universidades federales y las universidades públicas de los estados, cuenta con estudios de posgrado. No obstante, esa proporción no es tan favorable en el resto de los subsistemas de educación superior.
- En virtud del trabajo de evaluación de programas a cargo de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, y a la acreditación de programas encomendada a organismos competentes avalados por el Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), el número de programas de licenciatura universitaria y tecnológica que cuentan con un reconocimiento público de calidad se ha incrementado notablemente en los últimos años. De este modo, se estima que en la actualidad más de tres cuartas partes de la matrícula de licenciatura universitaria y tecnológica están inscritas en programas evaluados favorablemente por los CIEES y/o acreditados por las agencias que coordina el COPAES. El número de programas reconocidos por su buena calidad se incrementó de 1 872 en diciembre de 2006 a 3 259 en diciembre de 2010, lo que significa un aumento de casi 75 por ciento.
- La continuidad y crecimiento del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), principal instrumento de equidad social de la política pública de educación superior, ha generado nuevas becas y ha mantenido el nivel de las otorgadas de aproximadamente 300 000 en la actualidad. Cabe recordar que la meta propuesta por la SEP corresponde a 400 000 becas al final del sexenio.
- La continuidad del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y el Programa Nacional de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), han estimulado, mediante fondos concursables, la planeación estratégica en las universidades, la formación y el desarrollo de cuerpos académicos de docencia e investigación, y el desarrollo de proyectos correspondientes a las funciones académicas de las instituciones. Hoy en día la casi totalidad de las universidades públicas federales y estatales cuentan con programas

integrales de fortalecimiento institucional, con cuerpos y redes académicas de distinto nivel de consolidación, y con proyectos académicos o de gestión institucional financiados mediante los fondos concursables del PIFI y el PROMEP.

En el sexenio del presidente Calderón Hinojosa, el esquema de crecimiento con diversificación y descentralización se reitera y profundiza. De 2007 a 2010 se crearon un total de 90 IES públicas; entre ellas se encuentran, 39 institutos tecnológicos, 24 universidades politécnicas, tres universidades interculturales y cinco universidades públicas estatales. Las nuevas UPES son: la Universidad Interserrana (Puebla, 2007), la Universidad de Oriente (Yucatán, 2007), la Universidad Estatal del Valle de Toluca (Estado de México, 2008), la Universidad Mexiquense del Bicentenario (Estado de México, 2008) y la Universidad de la Ciénaga (Michoacán, 2008).

Por otra parte, las fórmulas de subsidio fiscal a los subsistemas han mantenido un señalado grado de variación entre sí; sin embargo, es posible discernir algunas tendencias comunes. Las instituciones que dependen exclusivamente de asignaciones federales son las integradas al sistema de universidades federales y los institutos tecnológicos federales; este conjunto representa casi el 35% del gasto público aplicado en educación superior. En segundo lugar se encuentran las IES subsidiadas con participación federal mayoritaria; es el caso de la mayoría de las universidades públicas de los estados, así como de las universidades interculturales. El rango de esta fórmula es más bien amplio: desde universidades como las de Guerrero, San Luis Potosí y Oaxaca, que integran su presupuesto ordinario cerca del 90% de aportaciones federales, hasta universidades como las de Veracruz, Sonora, Coahuila y Quintana Roo, con subsidio paritario, o bien la Universidad de Guadalajara, donde el subsidio estatal representa más del 60% del presupuesto ordinario. El grupo de instituciones integrado a esta fórmula de financiamiento consume más del 55% del gasto público total asignado a la educación superior. Por último, está el caso de las universidades tecnológicas y politécnicas, así como el de los institutos tecnológicos descentralizados, donde la fórmula de subsidio es estrictamente paritaria: 50% de la Federación y 50% de gasto estatal.

Asimismo, se redobló la estrategia de distribuir recursos extraordinarios para programas de ampliación de matrícula, equipamiento e infraestructura, reforma académica y reforma administrativa. Los fondos extraordinarios han tenido un crecimiento notable tanto en su número como en alcance y monto: mientras que en el año 2000 existían tan solo cuatro de estos instrumentos de financiamiento, para 2010 ya eran 17 fondos, benefi-

ciando no sólo a las Universidades Públicas Estatales (UPE), sino también a los Institutos Tecnológicos, las Universidades Tecnológicas y las Universidades Interculturales. Es tal la importancia adquirida por estos fondos que, en los últimos cuatro años, alrededor del 25 por ciento del presupuesto asignado a las UPES se entregó por esta vía, cuando en 2000 y 2006 representaron alrededor de 8 y 10 por ciento del subsidio total, respectivamente.

Reflexiones finales

Las tendencias de descentralización y federalización de la educación superior presentan, a pesar de los avances, importantes tensiones y algunos dilemas que reclaman solución a corto plazo. Entre los problemas más relevantes se identifica la ausencia de una coordinación y regulación del sistema con enfoque federalista. Aunque el sistema ha tomado esa dirección, la autoridad educativa federal conserva atribuciones relevantes en materia de la orientación curricular de los subsistemas que coordina, particularmente en los subsistemas de educación superior tecnológica y de formación de profesores.

Por otra parte, las políticas de calidad enfocadas a las universidades públicas de los estados, basadas en la oferta de recursos federales adicionales, también evidencian un rasgo centralista al ser normadas y regidas exclusivamente por la autoridad federal. Por último, se advierte un déficit normativo para la regulación estable de las atribuciones federales y estatales en el gobierno del sistema en su conjunto y sus distintos componentes. No menos importante, se advierte una tensión entre la autonomía concedida por ley a la mayoría de las universidades públicas federales y estatales y la incidencia de las políticas públicas federales sobre las instituciones.

A la vista de estos retos, la posibilidad de mejorar las condiciones de gobernabilidad del sistema de educación superior precisa, como punto de partida, reconocer su complejidad y su heterogeneidad, así como la diversidad de papeles y funciones que las IES desempeñan en respuesta a las demandas de su entorno. Requiere, además, gestar políticas públicas susceptibles de ser adaptadas y adecuadas por las diversas instituciones sin desmedro de su identidad; generar objetivos y reglas comunes, cuyo acatamiento se base en una común percepción acerca de la bondad de los objetivos y la equidad de las reglas; aprovechar y encauzar los procesos de innovación y cambio que tienen lugar al seno de las instituciones; y no menos importante, construir canales que faciliten la cooperación interinstitucional.

Por su tamaño, su diversidad y su complejidad el actual sistema de educación superior, hace poco recomendable la persistencia de políticas centralizadas, más allá de la coordinación y la regulación indispensables. En su lugar, ofrece una alentadora posibilidad, desde luego no exenta de riesgos, la vía federalista: apoyar la consolidación de sistemas estatales de educación superior y fortalecer las capacidades de los gobiernos de las entidades federativas para construir y gestionar adecuadamente tales sistemas. Construir tales capacidades abre perspectivas para encontrar nuevas soluciones a los problemas de cobertura, pertinencia, calidad y equidad que aquejan a la educación superior. Pero no sólo eso, la propia realidad política del país, en su transición democrática, impone la apertura de nuevos espacios de acción que pasan, necesariamente, por la actualización del pacto federal.

En el plano internacional, está presente una renovada atención sobre la importancia de impulsar y articular, en torno a nuevas prioridades de desarrollo –que incluyen la recuperación del crecimiento y la creación de empleos–, la consolidación de sistemas de alcance regional –en nuestro caso estatal– en que se vincule la oferta de educación superior, la generación de estructuras sólidas de vinculación, las políticas de desarrollo locales, así como la articulación de sistemas integrados de formación, investigación y desarrollo tecnológico. Se trata de un nuevo paradigma de descentralización, que no se agota en una suficiente distribución de la oferta educativa, sino que apunta a cimentar bases para la construcción y el desarrollo de potentes sistemas regionales que, atendiendo a las vocaciones productivas de cada entorno local, brinden a las circunscripciones locales nuevas condiciones económicas y sociales para su desarrollo y su producción en los entornos de la globalización y la sociedad del conocimiento.

Una política de educación superior, que conjugue la prioridad nacional en torno a la educación superior en su conjunto, con una visión sensible a los dilemas del desarrollo regional, exige atender varias dimensiones. Ésta debe esmerarse sobre todo en la revisión de los criterios de distribución de recursos financieros en el sistema; en incentivar programas nacionales de becas, de formación docente, de infraestructura y equipamiento, de desarrollo y acceso a programas académicos especializados nacionales e internacionales: en considerar los niveles de ingreso familiar y los rendimientos promedio de los alumnos según regiones.

De esta manera, la política regional del sistema de educación superior que el país adopte debe resultar de una necesaria negociación entre los actores federales y los estatales. No debe ser la simple desagregación por regiones de la política nacional, a partir de visiones y decisiones adoptadas por autoridades centrales, ni tampoco la simple sumatoria de políticas estatales.

En este sentido, la política nacional debe construirse conciliando los objetivos macro del país con aquéllos perseguidos por las comunidades de los estados, y también sistematizando los principios y compromisos que asumen las IES públicas en cada entorno territorial.

Referencias

- ANUIES (2000). *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo: una propuesta de la ANUIES*, México, ANUIES.
- Auclair, Céline (2005). Federalism: its principles, flexibility and limitations, *Federations*, 5, no. A-1: 3-5.
- Bardhan, Pranab y Dilip Mookherjee, eds. (2006). *Decentralization to Local Governments in Developing Countries. A Comparative Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- Buchanan, James (1995). Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform, *Publius: The Journal of Federalism* 25, no. 2: 19-27.
- Buchanan, James (1996). Federalism and Individual Sovereignty, *The Cato Journal* 15, no. 2-3: 3-8.
- Burgess, Michael (2003). Federalism and federation, in Cini, Michelle (ed.), *European Union Politics*, Oxford University Press.
- Cameron, David (2001). The structures of intergovernmental relations. *International Social Science Journal* 53, 167: 121-127.
- Denil, Frédérique & Mulquin, Marie-Ève (2005). La théorie du fédéralisme fiscal et ses enseignements En Michel Mignolet (ed.). *Le fédéralisme fiscal*, De Boeck, Louvain-la-Neuve (Bélgica), pp. 11 - 23
- Elazar, Daniel (1996). From Statism to Federalism. A Paradigm Shift. *International Political Science Review*, 17, 4: 417-429
- Enikolopov, Ruben & Zhuravskaya, Ekaterina (2007). Decentralization and political institutions, *Journal of Public Economics* 91 (11-12): 2261-2290.
- Evans, Peter (1997). The Eclipse of the State?, *World Politics*. 50: 62-87.
- Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook, Olga Shvetsova (2004). *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge University Press.
- Gibson, Edward L. (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gupta, Shreekanth (2001). *Political accountability and fiscal federalism* *International Tax and Public Finance*, 8, pp. 263-279.
- King, Kenneth (2007). Multilateral agencies in the construction of the global agenda on education, *Comparative Education*, 43, 3: 377-391.
- Kramer, Larry (1994). Understanding Federalism, *Vanderbilt Law Review*. 47: 1485-1561.
- Lane, Jan Erik & Svante, Ersson (2005). The riddle of federalism: does federalism impact on democracy? *Democratization* 12(2): 163-182.
- Lechner, Norbert (1997). *Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo*, Buenos Aires: FLACSO.

- Leander, Anna (2001). "Globalisation, Transnational Polities and the Dislocation of Politics," *COPRI Working Papers* 21, Danish Institute for International Studies. Documento electrónico en: <http://www.ciaonet.org/wps/lea01/>
- Lulfesmann, Christoph (2002). Central governance or subsidiarity: A property-rights approach to federalism, *European Economic Review* 46 (8): 1379-1397.
- Majeed, Akhtar, Ronald L. Watts y Douglas M. Brown, eds. (2006). *A Global Dialogue on Federalism*, (Vol. 2: Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries), Ontario, McGill, Queens University Press.
- McDermott, Gerald A. (2001). *Reinventing Federalism: Governing Decentralized Institutional Experiments in Latin America*, World Bank, Finance, Private Sector, and Infrastructure Division. Washington D.C.
- Mead, Timothy D. (1982). Federalism, Public Choice and Local Management Capacity, *Journal of Urban Affairs*, 4, no. 4: 1-12.
- Mendoza Rojas, Javier (2007). *Cabildeo Legislativo para el presupuesto federal de educación superior*. México, UNAM.
- Myerson, Roger B. (2006). Federalism and Incentives for Success of Democracy, *Quarterly Journal of Political Science* 1, 3-23.
- O'Donnell, Guillermo (1993). Estado, democratización y ciudadanía, *Nueva Sociedad*, 128, pp. 62-87
- Perotti, Roberto (1996). Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say, *Journal of Economic Growth* 1, 2: 149-187.
- Riker, William (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Toronto, Little, Brown & Co.
- Rodden, Jonathan y Susan Rose-Ackerman (1997). Does Federalism Preserve Markets? *Virginia Law Review* 83, no. 7: 1521-1572.
- Rodríguez-Gómez, Roberto y Alcántara, Armando (2003). Toward a Unified Agenda for Change in Latin American Higher Education. The Role of Multilateral Agencies, en: Stephen J. Ball, Gustavo Fishman y Silvina Gvirtz, eds., *Crisis and Hope. The Educational Hopscotch of Latin America*, Nueva York y Londres, Routledge & Falmer: 19-44.
- Rodríguez-Gómez, Roberto (2007). Higher Education Decentralizes, *Federations Magazine* 6, no. 2: 21-23.
- Rodríguez-Gómez, Roberto (2009). La coordinación de sistemas universitarios en la transición federalista. Panorama internacional y el caso de México Capítulo en: Marcela Mollis, ed., *Memorias de la Universidad: otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*, Buenos Aires, CLACSO.
- Watts, Ronald L. (2010). Comparative reflections on federalism and democracy, in Michael Burgess & Alain-G Gagnon (eds.): *Federal Democracies*, Routledge.
- Watts, Ronald L. (2003). Les principales tendances du fédéralisme au XXe siècle, *Revue internationale de politique comparée* 1 (Vol. 10), pp. 11-18
- Weingast, Barry R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Federalism, Markets, and Economic Development, *Journal of Law, Economics, and Organization* 11, no. 1: 1-31.
- World Bank (1999). *Beyond the Center. Decentralizing the State*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C.