

Reformas de la educación superior en búsqueda de la equidad: un análisis de estrategias, 1996-2006

Linda Rusell
José A. Abud

Resumen

Un año después de las elecciones presidenciales más competidas y de los resultados más cuestionados desde 1988, existe un aparente consenso político sobre la necesidad de cerrar las brechas sociales, buscando reconstruir la sociedad sobre bases de mayor equidad en oportunidades para toda su población. Si el objetivo de las reformas a la educación superior desde la década de los noventa fue reducir la inequidad en la sociedad brindando oportunidad de calidad para todos mediante el acceso a la educación superior, debemos entonces evitar a todo costo un sistema público de dos niveles.

Palabras clave: Acceso a la educación, políticas de Estado, calidad educativa, orden social.

Abstract

One year after the most contested and questioned presidential elections since 1988, an apparent political consensus exists concerning the necessity to close social gaps, seeking to reconstruct society upon a more equitable basis of opportunities. If the objective of the reforms of higher education since the nineties was to reduce inequality by making available quality opportunities for all through the access to higher education, then we should avoid at all cost a two tiered public system.

Key words: Access to education, public policies, educational quality, social order.

El contexto nacional

Durante las primeras tres décadas después de la Revolución Mexicana (1910-1920), la distribución del ingreso mejoró notablemente; en el año 1950 el 49% de la población recibió el 52% del total del ingreso nacional, y la tasa de crecimiento de la población fue del orden del 6%. Sin embargo, en menos de 20 años esta tendencia sufrió un grave revés: para

1968 México era un país de 48 millones de personas con un crecimiento de 3.7% anual, de los cuales, empero, sólo el 10% de la población recibía 52% del producto interno bruto (PIB). Robles considera la tendencia regresiva de lo que fue un avance sustancial hacia una más equitativa distribución del ingreso nacional, y que las universidades permanecieron sujetas al control político del Estado a través de la negociación anual de su presupuesto, como explicación parcial del porqué en 1968 estudiantes, trabajadores y grupos étnicos enfrentaron al gobierno federal.¹

Hacia el final de 2004, México era la doceava economía a nivel mundial,² la mayor de América Latina,³ y sus líderes empresariales se situaban entre los hombres de negocios más ricos en el mundo.⁴ Al final de 2006, el gobierno de Vicente Fox enfrentó la crítica pública que cuestionó la emergencia de una élite político-empresarial que concentró poder y riqueza en manos de unos cuantos. Tomando como referencia el reporte del Banco Mundial titulado: "Redistribution of income between poor and rich: public transfer in Latin America and the Caribbean", Roberto González subraya en su artículo de *La Jornada*,⁵ que el reporte señala que el 50% de los mexicanos vive en condiciones de pobreza, en tanto que del 9.8% del PIB que se destina a programas sociales, sólo el 3.5% se destina directamente a los pobres. La corrupción parece ser un ingrediente que agrava esta situación, toda vez que los fondos destinados para la agricultura, tales como "Procampo no beneficia a los más pobres, en vez el 43% de los recursos benefició al 20% de la población con mayores ingresos, y solamente el 12% fue de beneficio para el 20% de la población con escasos recursos".⁶

El creciente repudio a esta nueva concentración de riqueza y poder y la progresiva polarización entre ricos y pobres en México fue el tema central de la campaña presidencial del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 2006, que desembocó en una crítica polarización político-social entre, por un lado, los partidos de izquierda en alianza con el PRD y, por el otro, el Partido Acción Nacional (PAN) y sus aliados.

Sin embargo, un año después existe un aparente consenso político en México sobre la necesidad de retomar el cierre de las brechas sociales,

¹ Martha Robles, *Educación y sociedad en la historia de México*, México, Siglo XXI, 1977.

² International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook*, septiembre, 2004.

³ Barbara Hogenboom, "Economic Concentration and Conglomerates in Mexico", *Journal of Developing Societies* 20, núms. 3-4, 2004, 207-225.

⁴ Carlos Slim, el propietario de la empresa Teléfonos de México (TELMEX), fue considerado en el año 2006 como la tercera persona más rica del mundo. Según la lista de *Forbes*, otros nueve mexicanos se encuentran entre las 600 mayores fortunas a nivel mundial.

⁵ Roberto González, "Redistribución del ingreso entre pobres y ricos: transferencias públicas en América Latina y el Caribe", *La Jornada*, 26 de julio, 2006, p. 12.

⁶ En un artículo periodístico reciente que abordaba el preocupante nivel de inequidad en México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estableció el vínculo entre esos datos y la creciente desconfianza en las instituciones democráticas del país.

buscando reconstruir una sociedad con mayor equidad en oportunidades para toda su población. A pesar de la coincidencia en objetivos, aun existe una importante divergencia en las reformas políticas necesarias para conseguir este fin, las cuales resumimos en tres diferentes enfoques.

La década de los años ochenta y noventa estuvo dominada por un paradigma de desarrollo referido por muchos como el “consenso de Washington”, “fundamentalismo de mercado”, “economía de libre mercado” o “neoliberalismo”. Este último término ha predominado en América Latina.⁷ Es discurso común que este concepto postula reducir la presencia gubernamental y la desregulación de la economía para que la “mano invisible” del mercado pueda establecer una regulación “natural” que estimulará, a su vez, el esfuerzo económico y vigorizará la creación de riqueza.

Es un modelo en que la competencia es el motor creativo, porque se basa en un concepto de la naturaleza humana que sustenta esta visión. El argumento es que los individuos buscarán expandir de manera competitiva sus ventajas en el “mercado” del conocimiento, y son animados a lograrlo por un modelo de gestión basado en la competencia por recursos. La visión neoliberal de la “economía del conocimiento” se sustenta en la idea de que los recursos humanos especializados son considerados ingredientes esenciales para crear un nicho en la economía del conocimiento, y prevé el comportamiento de esos recursos humanos en cualquier sector de la economía en la manera descrita.

Una segunda posición para cerrar brechas y construir una sociedad más equitativa requiere la redistribución de la riqueza a través de legislación y gestión gubernamental. Se basa en una visión alternativa de la naturaleza humana que reconoce diferentes formas de capital social, y que el comportamiento de los recursos humanos en cada sector puede ser distinto.⁸ Es una posición respaldada por un reciente informe de la OCDE,⁹ donde se muestra que en países donde hay una convergencia de estándares de vida, la productividad es alta.

Una tercera posición considera que antes que nada, lo que se requiere en México es una reforma de la cultura política. En diciembre de 2000, la revista *Letras Libres* se preguntaba si el nuevo gobierno continuaría explotando el sistema sustentado en las figuras de “caciques y caudillos”, operadores políticos del sistema basado en la relación patrón-cliente, o seleccionaría la ruta de la transición hacia un sistema basado en la ley y la elección libre de sus representantes.¹⁰ Diferentes artículos dieron cuenta

⁷ Robin Broad, “The Washington Consensus Meets the Global Backlash”, *Globalizations* 1, núm. 2, 2004, pp. 129-154.

⁸ OECD, *The Well-Being of Nations. The Role of Human and Social Capital*, Paris, OECD, 2001.

⁹ James Galbraith, *Maastricht 2042 and the Fate of Europe*, www.levy.org., 2007.

¹⁰ Editorial *Letras Libres*, “Adiós a Los Caciques”, *Letras Libres*, diciembre, 2000.

de la naturaleza arraigada del sistema caciquil en la sociedad mexicana, que se remonta al inicio del período colonial e incluso antes. Lorenzo Meyer argumenta que durante los momentos de transición social, tales como la guerra de Independencia y la Revolución, el vacío de poder permitió que esas prácticas enraizaran y se expandieran aún más hasta llegar a constituirse en fuerzas para negociar y ser negociadas con y por los grupos de poder emergentes.¹¹ Ese mismo año de 2000, historiadores e intelectuales en general recomendaron cautela a la hora de analizar las posibilidades futuras del país, considerando la naturaleza enraizada de la estructura clientelar de poder en la política y en la sociedad mexicanas, una sociedad centralizada y controlada a través de la distribución de recursos económicos.

Se puede apreciar que el tercer enfoque no excluye ni se contrapone a los otros dos, más bien indica que tanto el primero como el segundo enfoque necesitan tomar en cuenta el contexto histórico-político del país.

Reformas a la Educación Superior. Las décadas 1980 y 1990

Desde finales de la década de los ochenta, las políticas sobre educación superior se vincularon estrechamente a las propuestas dictadas por el modelo económico neoliberal. Las reformas a la educación superior siguieron el paso de las reformas económicas en México, introduciendo medidas diseñadas para el aseguramiento de la calidad en todos los niveles. En ese sentido, se implementaron exámenes nacionales de ingreso y egreso, procedimientos nacionales para acreditar programas de licenciatura, acreditación de procesos administrativos, programas de desempeño académico, evaluación a la investigación y programas de financiamiento, programas de financiamiento para infraestructura, todo ello se implementó en el curso de una década. La introducción del modelo neoliberal trajo consigo estrategias de gestión del rendimiento que vincularon el financiamiento y el pago de incentivos a la evaluación. Así, de inicio, la política educativa en México siguió el enfoque del Banco Mundial basado en la competencia e inducido por estrategias de gestión de rendimiento.

Hacia la segunda mitad de la década de los noventa, el enfoque colaborativo de corte horizontal de evaluación a la gestión, propuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se introdujo a través del Programa del Mejoramiento del Profesorado (PRO-MEP). Mientras el enfoque del Banco Mundial propone a la educación

¹¹ Lorenzo Meyer, "Los caciques: ayer, hoy ¿y mañana?", *Letras Libres*, diciembre, 2000, pp. 36-40.

superior como un subsistema autónomo proveedor de recursos humanos calificados para el sector productivo, y al conocimiento como una mercancía privada; la OCDE considera que el conocimiento incrementa su valor en tanto más se transfiere, y por consiguiente funciona mejor como un producto público. La OCDE concibe a la educación superior como un vínculo clave en la transferencia del conocimiento en la sociedad.

Si bien es cierto que los dos modelos manejan algunas estrategias similares, también es verdad que sus objetivos son diferentes: el Banco Mundial busca estandarizar ingresos y egresos de acuerdo con indicadores internacionales para producir un producto intercambiable en el mercado internacional; la OCDE, en cambio, intenta codificar el conocimiento y las calificaciones profesionales para incrementar la transferencia del conocimiento y la movilidad de profesores y alumnos.

La combinación de estos dos modelos en el programa mexicano de reformas de la educación superior, dio pie a una aparente incongruencia en los objetivos de la evaluación de la gestión de ese programa. Por ejemplo, la tendencia individualista del programa nacional del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el programa universitario de incentivos al desempeño académico compartieron espacio con el enfoque colegiado del PROMEP, en el que se promueve la formación de cuerpos académicos en torno de áreas de investigación comunes. Ball sugiere que tales incongruencias no son resultados inusuales del proceso de recontextualizar modelos teóricos en la política local.¹²

Sin embargo, la incoherencia de las reformas de los noventa no fue solamente a nivel teórico, sino práctico. En el reporte UNESCO-IESALC de finales de los años noventa, De Vries observa que se pulsaba una situación donde todavía “no existe un sólo organismo que coordine la evaluación de las políticas”.¹³ En vez de ello, diferentes departamentos de gobierno han introducido diversas políticas: la Secretaría de Hacienda controla los recursos que corresponden al programa de incentivos para el personal docente, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) estaban bajo la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESI), la evaluación institucional se canalizó hacia SESIC a través de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), los comités de pares dependen de la Comisión Nacional de Planeación para la Educación Superior (CONPES), otro sistema de becas académicas SUPERA lo administraba la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones Afines (ANUIES), el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) es responsable del sistema nacional de evalua-

¹² Stephen Ball, “Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy”, *Comparative Education* 34, núm. 2, 1998, pp. 119-130.

¹³ Wietse De Vries, “Caminos sinuosos. Experiencias de una década de evaluación y acreditación en México”, Caracas, UNESCO/IESALC, 2000.

ción, y las políticas para los posgrados nacionales están controladas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), las universidades tecnológicas están en manos de los estados, en tanto que los institutos tecnológicos permanecen bajo control federal.

En este sentido, el problema fue no solamente una cuestión de números y diversos proyectos de financiamiento, sino que cada uno de ellos fue controlado por diferentes instancias de gobierno. Las reformas educativas involucraban distintas cuotas de poder de diversas partes del gobierno.

Reformas 2000- 2006

La administración que inició en el año 2000 promovió cambios: el Secretario General Ejecutivo de ANUIES concluyó su gestión y se convirtió en el nuevo Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica, impulsando la consolidación del programa de reformas. Tomando en consideración las recomendaciones de la OCDE en su evaluación de 1994, el doctor Julio Rubio rediseñó y vislumbró la construcción de un programa de reformas más coherente. Durante su periodo consiguió integrar las subsecretarías de Investigación Científica y la Tecnológica en una sola, denominada Subsecretaría de Educación Superior (SES).

En el plano teórico, la evaluación continuó vinculada al financiamiento pero se le agregó un nuevo ingrediente: la planeación. La miríada de programas “especiales” para obtener financiamiento adicional, fueron fusionados en un muy cuidadosamente diseñado programa nacional: el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), que ha continuado desarrollándose con la firme intención de asegurar que los diversos programas estén estrechamente coordinados para alcanzar los objetivos de modernización —integral— de cada institución.

El PIFI, en consecuencia, ha fortalecido el modelo propuesto por la OCDE en el sentido de que la planeación institucional debe tomar en consideración la base académica. Cada año, las instituciones públicas de educación superior (IPES) elaboran y presentan su programa institucional a los comités nacionales integrados por pares, quienes evalúan la coherencia interna de la propuesta. El proceso de evaluación determina si en realidad las instituciones solicitan recursos para implementar o continuar un plan coherente de desarrollo institucional, iniciando por la actualización de los perfiles académicos y el desarrollo de líneas de investigación, que a su vez apoyan los programas académicos, desarrollo estudiantil, eficiencia terminal, la atención a demandas locales, la construcción de asociaciones de negocios, entre otras. Los rectores de las instituciones públicas de educación superior son invitados a participar en el proceso de evaluación para defender los proyectos presentados por sus instituciones.

Los fondos para la investigación también se han vinculado estrechamente a la atención y propuesta de soluciones a necesidades nacionales y locales. CONACyT cambió las bases del financiamiento para investigación a proyectos de investigación realizados por las universidades, a dos nuevas formas de premios a la investigación: los Fondos Mixtos y los Fondos Sectoriales. En los primeros convergen los gobiernos estatales y municipales, las universidades y comunidad productiva para seleccionar y financiar conjuntamente investigación para resolver necesidades de la comunidad. Los Fondos Sectoriales son manejados por el CONACyT y diferentes departamentos del gobierno federal, quienes en conjunto seleccionan problemas nacionales y financian investigación en áreas críticas como agricultura, ambiente, agua y pesca, entre otras.

El objetivo es enfocar la investigación a detectar y resolver problemas locales y del sector de que se trate, sobre la base de una participación conjunta de los estados, las universidades, el sector productivo local y las organizaciones no gubernamentales. Esta estrategia de investigación es muy similar a la propuesta de la OCDE de centrarse no solamente en la investigación formal y la producción de conocimiento codificado, sino también en la producción de conocimiento basado en la experiencia. Es un planteamiento apoyado en el concepto de Conocimiento Modo 2, que propone que la transición a una economía del conocimiento necesariamente significa la emergencia de patrones de investigación de abajo hacia arriba.¹⁴ La influencia de este enfoque en el programa de reformas en México, puede advertirse en el hecho de que tanto las legislaciones locales como la nacional se han modificado con la intención de articularse con esta nueva modalidad de financiamiento a la investigación intersectorial.

Los beneficios que obtuvieron las IPES que continuaron con este nuevo modelo de gestión fueron no solamente económicos. Aquellas IPES que cumplieron con los indicadores del PIFI, incluyendo tener al menos el 75% de sus programas de licenciatura registrados en programas acreditados, fueron admitidas en un recientemente creado grupo de "universidades élite" denominado Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMEX), en tanto aquellas que no cumplieron con los requisitos exigidos por la reforma encaran la posibilidad de ver sus fondos complementarios reducidos o, incluso, suspendidos.

La política de la reforma está, pues, basada en un sistema de premias económicas para motivar a todas aquellas IPES afuera del club de élite a trabajar más intensamente con la intención de ingresar al CUMEX.

En septiembre de 2006, hacia el final del gobierno del presidente Fox,

¹⁴Michel Gibbons, *New Production of Knowledge: Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London, Sage, 1994.

el grupo CUMEX celebró el crecimiento en un 100% de sus miembros, al alcanzar, aproximadamente, el 30% del total de las universidades públicas de educación superior en México.¹⁵

Resultados heterogéneos

Las estadísticas indican que el modelo PIFI funciona, en apariencia, eficientemente en algunas IPES, sugiriendo con ello que algunas han desarrollado una cultura de la planeación desde la base académica hacia arriba, impulsada por una estructura organizativa y un liderazgo que reconoce la necesidad y conveniencia de una planeación y evaluación coherentes, esfuerzo que está apoyado por el gobierno local para lograr implementar este modelo de desarrollo. Las mismas estadísticas indican que éste no es todavía el caso para otras muchas instituciones

Las evidencias del impacto desigual de los programas de reforma pueden observarse en los resultados proporcionados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COAPES). Los resultados publicados por el periódico *Reforma* en mayo de 2006 muestran que la mayoría de los programas de licenciatura acreditados se localizan en las IPES de los estados del norte, los fronterizos, el centro, Jalisco, Puebla y el Estado de México. Cada uno de estos ocho estados concentra entre 40 y 60 de los programas acreditados. En tanto que 12 estados tienen solamente entre uno y 10 programas acreditados.

Opciones para cerrar brechas

Lo importante es considerar las explicaciones para los resultados heterogéneos, porque éstas determinan las estrategias de atención para los que no han logrado ser incluidos

La contestación de ANUIES, en 2000, respecto de la heterogeneidad de la respuesta de las IPES a las reformas, fue en términos de oposición al cambio privilegiando la inercia y la tradición y falta de motivación que las estrategias de gestión habrían de resolver.¹⁶ Al describir el problema en términos de inercias y falta de motivación, la respuesta apunta, claramente y sin duda, a incrementar la dosis de la misma medicina en el sentido

¹⁵ El subsistema de universidades públicas está integrado por 46 instituciones, según datos de la Secretaría de Educación Pública de 2006, y el número que ingresó al grupo CUMEX se duplicó en septiembre de 2006, llegando a 15.

¹⁶ ANUIES, *La Educación Superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES, 2000, p. 1.

de distribuir los recursos adicionales solamente a las IPES que opten por poner en marcha las reformas.

No obstante que una explicación de los resultados de los PIFI no está disponible para el conocimiento público, los montos entregados cada año a los programas PIFI de cada IPES desde 2001 a 2005 pueden ser consultados en la página *web* de la SES: (<http://ses4.sep.gob.mx/iff/financiamiento/finan05/PIFI%20UPESb.htm>). De esta información estadística puede deducirse que 11 de un total de 53 universidades participantes dejaron de recibir fondos en la revisión anual 2004-2005 de las propuestas de sus PIFI. También es claro que los montos asignados varían enormemente. Dado que actualmente no se tienen indicadores de la proporción de los montos asignados en relación con el tamaño de la institución, ayuda si se compara esta información con otra proporcionada en otra página de la SES, donde se ofrecen detalles de los montos de los subsidios federales y estatales desde 2001 a 2005 entregados a 45 IPES. La página no indica ninguna relación entre el presupuesto y la proporción de estudiantes o el número de centros de investigación en las universidades. No obstante, si se comparan las 13 universidades que en 2003 tuvieron un presupuesto superior a los 500 millones de pesos, con el monto asignado como resultado de la revisión de sus propuesta PIFI, las universidades de Coahuila, Sinaloa y Tamaulipas aparecen como IPES con un alto subsidio federal y estatal, en comparación con un pobre resultado de su PIFI, en tanto que la Universidad Autónoma de Zacatecas no recibió fondo alguno en la evaluación de 2005. A través del análisis de las estadísticas de estas páginas surge un cuadro de un impacto heterogéneo.

El riesgo, entonces, reside en continuar impulsando el modelo de planeación estratégico, que ciertamente funciona con éxito en algunas IPES, a todas las otras instituciones a través de estrategias de gestión del rendimiento basadas en la distribución de recursos; lo anterior conduce a la creación de dos sistemas públicos de educación superior: un club de élite que disfruta de recursos adicionales y un grupo de universidades rezagadas para las cuales los recursos adicionales son pocos o nulos. El riesgo, en este sentido, es abrir las brechas aún más en vez de cerrarlas.

Debido a que los resultados están estrechamente relacionados unos con otros, se impone mayor presión para simular resultados favorables con la intención de proteger otros indicadores relacionados. Sergio Guzmán ha cuestionado el enfoque de esta política en relación con la eficiencia de los programas de posgrado. Los indicadores de la eficiencia terminal estipulan que la graduación para los programas de maestría no deben exceder los dos años, y para los programas de doctorado debe realizarse en tres años para poder alcanzar los criterios de eficiencia indicados por el Padrón Nacional de Posgrado (PNP), mantenerlos en él y conservar los recursos que conlleva gozar de la membresía.

Guzmán argumenta que esta política no impacta en la formación de recursos humanos altamente calificados, porque sencillamente para mantener los indicadores de eficiencia terminal los cuerpos académicos frecuentemente son presionados para “aceptar tesis de cuestionable calidad como si estuvieran terminadas y a publicar artículos que apenas alcanzan los mínimos estándares de calidad científica”. El resultado es, en opinión de Guzmán, que

El sistema ha sido deformado y prácticas de pobre valor ético están teniendo lugar donde los investigadores buscan tener una alta productividad a cualquier costo, porque si ellos no tienen estudiantes, tesis para dirigir o publican artículos pierden subsidios, recompensas económicas y encaran la posible pérdida de prestigio al interior de la comunidad donde están inmersos.¹⁷

Las estrategias de gestión de rendimiento suponen ciertos conceptos de sistemas cerrados o autónomos donde se puede cambiar *input* para cambiar el *output*. También supone conceptos de capital social homogéneo dentro de este sistema que reaccionará igual frente a los estímulos. Hechos nacionales cuestionan tales supuestos.

Lytard argumenta que este planteamiento sobre la gestión se encuentra basado en la Teoría Termodinámica, “la idea de que la evolución de la evaluación de un sistema puede predecirse si se conocen todas las variables”.¹⁸ Nos recuerda, también, que los límites de este modelo fueron claramente establecidos con el advenimiento de la Mecánica Cuántica y la Física Atómica.

Este modelo de una visión competitiva de la acción humana se basa en un enfoque individualista o economicista de la noción de capital social. Es aquella que presupone que un individuo compartirá su propio capital con la intención de maximizarlo.¹⁹ Esta descripción simplista de las acciones y del capital social es, de acuerdo con Clark y Newman, característica de la “teoría de la elección pública”. Ambos autores observan que la “teoría de la elección pública” tiene una capacidad limitada para explicar procesos de cambio y el impacto desigual. Es un reflejo del modelo *undersocialised* de la persona, en la cual las acciones (resultados) son vistas como respuesta directa a las presiones motivacionales (incentivos) que dominan la teoría económica.²⁰

¹⁷ Sergio A. Guzmán del Prío, “Los posgrados y la formación de recursos humanos”, *La Jornada*, 26 de julio de 2006, 3a.

¹⁸ Jean Francois Lyotard, *The Postmodern Condition*, translated by Geoff Bennington and Brian Massumi, Minneapolis, Minnesota, University of Minnesota Press, twelfth printing, 1999.

¹⁹ OECD, *The Well-Being of Nations. The Role of Human and Social Capital*, Paris, OECD, 2001, p. 40.

²⁰ John Clarke y Janet Newman, *The Managerial State*, London, England, Sage, 1997.

La necesidad de un análisis de problemas estructurales

A pesar de los esfuerzos por agrupar a todas las fuentes de gestión de la educación superior bajo una sola subsecretaría, Rubio Oca no podía controlar otras fuentes importantes de recursos. Una de ellas fueron los recursos para los programas de estímulos para los profesores controlados por la Secretaría de Hacienda, y los recursos extraordinarios controlados por el Congreso. Estas dos situaciones debilitaron el uso de acceso a recursos para motivar/obligar a las universidades a introducir las reformas.

En el 2006, durante la Pacific Circle Consortium Conference, un profesor de Zacatecas preguntó por qué los fondos federales para el programa de incentivos para el desarrollo de los maestros eran otorgados por el rector de la Universidad de Zacatecas de manera completamente discrecional y no de acuerdo con los indicadores establecidos en el PIFI.²¹ La respuesta indicaba que aunque la SES mantuvo una guía general para el uso de tales fondos, su asignación todavía permanecía bajo la jurisdicción de cada rector.

Sin embargo, las instituciones que distribuían los incentivos económicos a sus profesores violando flagrantemente los objetivos del PIFI, esperan un resultado poco favorable en la evaluación del PIFI, porque tales políticas seguramente se reflejarán de manera negativa en el conjunto del nivel de productividad académica en esas instituciones, al igual que otros indicadores directamente relacionados. De ahí el pobre desempeño y los bajos resultados del proyecto PIFI de Zacatecas.

Al comparar datos provenientes de diferentes fuentes, se concluye que los esfuerzos para introducir un sistema objetivo de financiamiento a las IPES vinculado a la evaluación corren en paralelo con otras formas de controlar el acceso a los recursos federales, de corte más "tradicional". El hecho de que los recursos para la productividad académica no están directamente bajo el control de la SES, indica que ésta no contó con el apoyo del gobierno para cerrar el flujo de recursos discrecionales, los cuales siguen siendo usados para apoyar prácticas clientelares. El presidente Fox no contaba con una mayoría en el Congreso, lo que hizo más difícil

²¹ La Universidad de Zacatecas se caracteriza por un contexto de desigualdad y bajos niveles de eficiencia administrativa. En estadísticas recientemente publicadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) sobre la distribución de la riqueza, los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Zacatecas tenían en 1995 los mayores niveles de desigualdad, aunque en años recientes este último ha sido reemplazado por Querétaro como uno de los cuatro estados con mayor nivel de desigualdad (Martínez, 2006). Un artículo reciente sobre los resultados negativos de la descentralización de la educación básica argumenta que únicamente en esos estados en donde la consolidación de un sistema educativo ya había comenzado, la descentralización ha traído ventajas, pero en otros estados simplemente ha transferido problemas sin los medios para resolverlos, como puede verse en Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y Zacatecas (Poy Solano, 2006).

cil alcanzar el objetivo. La decisión del Congreso de la Unión de incrementar el subsidio por arriba de lo acordado por la administración de Fox, tuvo como consecuencia que las IPES podían apelar directamente al Congreso para incrementar su presupuesto, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación aún no ha dictaminado sobre este asunto.²²

Entonces, a pesar de que el PIFI demanda un proceso de planeación congruente e integrado por parte de las universidades, enfrenta todavía tres problemas principales: la transición hacia un sistema más objetivo de financiamiento se ve debilitada por la continuación de sistemas discrecionales de financiamiento; existe aún una brecha amplia entre IPES que han logrado implementar el nuevo modelo y aquellas que no lo han conseguido; y finalmente el modelo integral genera, de manera inadvertida, presión sobre instituciones para simular algunos resultados y poder salvar otros, dando pie así a la continuación de una cultura de la simulación que corre en paralelo con otra de la evaluación.

Se podría argumentar que la solución es buscar cancelar las fuentes discrecionales de la distribución de recursos, para que no quede otra opción a las IPES que introducir el nuevo modelo para obtener recursos adicionales. Sin embargo, esta estrategia finalmente enfrenta a la estructura federal de la nación, fortalecida por las políticas de descentralización durante el mismo periodo.

Una alternativa es profundizar el análisis del impacto de las reformas conociendo mejor tanto las razones de su éxito como lo contrario. Pretendemos aportar a este debate comentando brevemente algunos aspectos de los resultados de una investigación del impacto de estrategias de gestión de rendimiento en tres universidades públicas.²³

Análisis comparativo de tres estudios de caso

Los estudios de caso fueron desarrollados en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma de Campeche (UAC). Las dos últimas son universidades que datan de la Colonia y están organizadas bajo el esquema de facultades y centros de investigación, mientras la UAM es una universidad creada en la década de 1970 y está organizada en departamentos. La UNAM y la UAM están ubicadas en el Distrito Federal y la UAC es una universidad de provincia.

²² Humberto Muñoz García, "Políticas para desarrollar la Educación Superior Pública", vol. 5, *Cuadernos del Seminario de Educación Superior de la UNAM*, Mexico, UNAM/Miguel Angel Porrúa, 2006, p. 8.

²³ Linda Russell, *The impact of international tertiary education policy on social capital in universities: a comparative case study of three state universities in México*, Tesis Doctoral, Londres, Universidad de Londres, Instituto de Educación, 2007.

A continuación hacemos un resumen de los resultados de la investigación.²⁴

Un objetivo principal del programa de reformas era introducir el principio de financiamiento vinculado al rendimiento determinado por procesos de evaluación en relación a indicadores “objetivos”. Esto requería alejarse del manejo de prácticas basadas en decisiones discrecionales que a menudo obedecían a intereses tanto académicos como clientelares, avanzando hacia una cultura de la evaluación objetiva. Para entender el hábitat, o “cultura universitaria”, se requiere, de acuerdo con Bourdieu,²⁵ reconocer las regularidades de las relaciones y las formas del capital, los cuales dan arranque a un contexto específico. Detectar el factor determinante en juego en la cultura de las universidades estudiadas, es un primer paso para entender el grado hasta el cual estas culturas fueron transformadas por las políticas de campos “externos”. En lo que sigue, la intención es resaltar esos factores predominantes por el método de análisis comparativo entre los tres estudios de caso.

El impacto de modelos internacionales en contextos locales

Tanto los modelos del Banco Mundial y el de la OCDE asumen ciertos conceptos de capital social en las universidades. La introducción de programas de incentivos individuales para profesores o a través del programa del SNI o en programas institucionales, siguió la política dictada por el Banco Mundial, mientras que el programa PROMEP promueve la formación de grupos de investigación propuesta por la OCDE, que se centra en la transferencia de conocimiento. Los datos revelan que estos planes tuvieron distintos impactos en cada contexto institucional.

El impacto más relevante por el sentido positivo logrado por los esquemas de incentivos a profesores tuvo lugar en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, donde los investigadores cuentan con plazas de tiempo completo y donde prevalecen estructuras horizontales de relaciones (en condiciones de trabajo normal, la situación cambió durante las huelgas). En este contexto, los programas de incentivos introdujeron gradualmente una cultura de la evaluación, al tiempo que un elemento que asemejaba una carrera profesional, factor ausente en las actuales opcio-

²⁴ Resumimos los resultados del estudio comparativo, el cual se basó en los resultados individuales de cada estudio de caso. Las conclusiones aquí presentadas son abstraídas de dos aspectos principales de los estudios de caso: el análisis de la estructura organizativa de cada institución y las entrevistas con el personal académico, los cuales fueron citados de manera extensiva en el trabajo original, pero por cuestiones de espacio no son incluidos en este artículo.

²⁵ P. Bourdieu, *The Logic of Practice*, Cambridge, Polity Press, 1990, y P. Bourdieu, *Practical Reason*, Cambridge, Polity Press, 1998.

nes de promoción. Sin embargo, también se consideró que los proyectos resultaron en altos niveles de estrés personal y la recompensa fue un ingreso inseguro, lo cual podía evitarse si se desarrollaba un programa de promoción coherente. Por otro lado, estrategias para promover investigaciones colaborativas tenían una inclinación a encaminar respuestas simuladas, aunque en los casos donde ya existían estas prácticas, las estrategias mostraban ser de gran soporte.

En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el impacto de los programas de incentivos fue bajo, dado que el personal de tiempo completo no contaba siempre con espacio de oficina, acceso a computadoras, o soporte financiero para conferencias, así que con frecuencia los productos de investigación eran pocos, aunque el tiempo dedicado a enseñar era alto. Por consiguiente, se consideró que los programas de incentivos fueron diseñados para los institutos y tenían poco que ofrecer a las facultades, debido a que recompensaron mayormente a la investigación y subvaloraron la docencia.

En la UAM, la reforma del programa fue considerada impuesta desde arriba por administrativos con poco entendimiento de la vida académica profesional, y se consideró que subvaloraba el perfil profesional del personal académico. Los programas de incentivos fueron considerados un ejercicio burocrático y financiero, el cual socavó la incipiente evolución hacia un ambiente colegiado en el departamento. La promoción de proyectos colaborativos, uniéndolos al financiamiento, fue también considerado tan sólo como otra faceta en la imposición de políticas desde arriba.

En la UAC, el programa de reformas fue considerado paralelo a la realidad local basada en estructuras clientelares. Estrategias particulares del programa, tales como los incentivos para el desempeño de los profesores, habían sido adaptadas a esta realidad local, y la asignación de estos recursos involucró abiertamente prácticas clientelares. El programa PROMEP había resistido esta forma de adaptación debido al hecho de que los procedimientos de evaluación eran externos. Sin embargo, la decisión de colaborar en el grupo de investigación en un campo académico, en vez de formar un grupo según las preferencias del director, se consideró un cuestionamiento directo a la autoridad y también como identificación con un "grupo de interés".

De ahí, parecería que las estrategias para motivar la evolución hacia una cultura de objetivos de evaluación, fueron más exitosos en el Instituto de la UNAM, donde las condiciones contractuales son homogéneas, las relaciones horizontales y colegiadas y se disfruta de un relativo nivel de autonomía dentro del Instituto. Mientras la UAM compartió el mismo nivel de condiciones contractuales homogéneas entre el personal de tiempo completo, las otras condiciones no se disfrutaron, y la UAC no se benefició de estas condiciones. La UNAM practicaba procedimientos cualitativos de

evaluación, la UAM procedimientos cuantitativos y en la UAC la distinción fue irrelevante porque todos los procedimientos fueron considerados una simulación. Este último factor sugiere que existen brechas cualitativas entre las culturas de la UNAM, la UAM y la UAC, y es necesario entender la naturaleza de esta brecha.

Distinguiendo factores comunes entre contextos distintos

El impacto distinto de las estrategias de gestión de rendimiento en cada universidad fue relacionado al debate del beneficio de evaluación transparente o discrecional. En la UAM, un modelo de evaluación transparente fue defendido por el personal académico, en comparación a lo que ellos consideraban procedimientos de evaluación en la UNAM, discrecionales, casi oscuros. Sin embargo, eran conscientes que la transparencia se logró al costo de procedimientos de evaluación cuantitativos que subvaloran el perfil profesional del personal académico

Al inicio parece una situación de *zero-sum*, o hay evaluación cualitativa y el riesgo de decisiones discrecionales, oscuras; o hay evaluación cuantitativa con procedimientos transparentes pero degradantes. Sin embargo, adicional al asunto de la transparencia surgió una cuestión de legitimidad: se cuestionó la legitimidad de la comisión dictaminadora.

La garantía de la imparcialidad de la comisión en la UAM se basa en el hecho de que sus miembros provienen de los cuatro unidades que conforman la UAM; sin embargo, fue considerado que además era necesario un método cuantitativo para asegurar que intereses clientelares no permearan el proceso. No obstante, al mismo tiempo que el personal académico defendía el proceso cuantitativo, lamentaba el hecho de que los miembros del comité no fueran sus pares. El hecho de que la evaluación en la UAM sea un proceso cada vez más cuantitativo tiene como consecuencia que los académicos de mayor prestigio participan cada vez menos en el proceso.

En la UNAM, la evaluación de los programas de incentivos está basada en criterios y procesos que son cualitativos, y los académicos más prestigiados participan en los comités de evaluación. Existe una confianza inicial en lo justo más que en lo transparente de los procedimientos, porque la imparcialidad de los comités está generalmente aceptada dado el prestigio científico de sus miembros. También el sistema de reclamos para situaciones donde se pensó que existió presión externa, fue considerado justo aunque no eficiente. El sistema no es considerado transparente en el caso de promociones, dado que no existe un reglamento claro; sin embargo, debido a la participación de personal académico con prestigio científico, se considera legítimo. El sistema recibió críticas por parte de los miembros de la

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pero no por el proceso de evaluación, sino por considerar que los criterios de evaluación fueron a favor de la investigación y no valoraban la enseñanza.

En consecuencia, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM consideró que la evolución de la cultura de la Universidad hacia una cultura de la evaluación avanzaba; igual que en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, aunque su avance era considerado más lento. En la UAM, las personas entrevistadas en general consideraban el proceso de menospreciar su perfil profesional, y que la situación estaba degenerando por ser cada vez más cuantitativa y cada vez contar con menos participación de científicos de prestigio. En la UAC, los procedimientos de evaluación fueron considerados arbitrarios, los resultados no despertaron confianza sino todo lo contrario y lo degradante de los resultados dio lugar, entre los académicos, al mote de “carrera indecente” para referirse a la “carrera docente”.

La confianza en la imparcialidad de las decisiones discrecionales del comité de evaluación en la UNAM, y como consecuencia de su legitimidad, dependía del prestigio científico de los miembros de su comité. En la UAM, el prestigio científico estaba siendo socavado por el discurso de transparencia impuesto por la SES. En la UAC, prestigio político y social tienen más influencia que prestigio científico, con el resultado de que las decisiones discrecionales no tienen ninguna legitimidad.

Una relación clave que surge aquí es entre prestigio científico y poder universitario. Como comenta Larissa Adler,²⁶ en la UNAM, durante el siglo anterior, el camino de la promoción de investigadores con prestigio había sido la obtención de los puestos de dirección en la Universidad. Aunque a este proceso no le faltaban sus consecuencias negativas, una positiva fue que el prestigio científico se ligó al poder universitario. También, ser miembro de un comité de selección, evaluación o promoción en la UNAM es un reconocimiento del perfil académico. Como observó Bourdieu,²⁷ tales comités juegan un rol clave en el mantenimiento del *status quo* en la universidad a través de la reproducción del capital social de la universidad según los criterios del grupo con más poder universitario. En la UAC, los miembros de los comités fueron en general gente de confianza del Rector en turno. En la UAM cada vez menos fueron profesores con prestigio.

En resumen, el éxito del programa de reformas en la introducción de una cultura de la evaluación basado en criterios “objetivos”, parecía depender en parte del vínculo construido entre el capital científico y universitario en

²⁶ Adler Lomnitz, L., *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana* (2001 ed.), México, FLACSO, 1994.

²⁷ P. Bourdieu, *Homo Academicus* (P. Collier, Trans.), Stanford, California, Stanford University Press, 1988.

la evolución de una cultura universitaria, lo cual lograba sostener la legitimidad de una evaluación discrecional de pares.

Estos resultados distintos y los factores principales involucrados están representados en la figura 1, que aparece en la página siguiente. La figura representa los varios campos relacionados con el campo universitario. El campo universitario es atravesado por dos ejes: uno indica el tipo de relación que predomina: relaciones de colaboración o relaciones individuales competitivas. El otro es el eje del capital universitario ligado al capital científico: alto o bajo. La posición de una universidad hacia el centro del campo universitario indica un alto nivel de autonomía, y hacia la periferia del campo, un bajo nivel de autonomía. En la parte superior, el lado derecho del campo universitario está más cercano al campo de políticas de la OCDE, y el de la izquierda, el campo de las políticas del Banco Mundial. El lado derecho inferior está relacionado con el campo de políticas nacionales y el izquierdo con políticas locales.

La falta de autonomía de la UAM en relación a las políticas de la SES tiene como resultado que el alto nivel de capital científico y la autonomía individual en la UAM no está relacionada con el capital universitario. A su vez, el capital universitario está ligado al capital burocrático, que es continuo con el campo de las políticas nacionales de la educación superior. Esta situación está representada en la posición de la UNAM a la derecha del campo universitario.

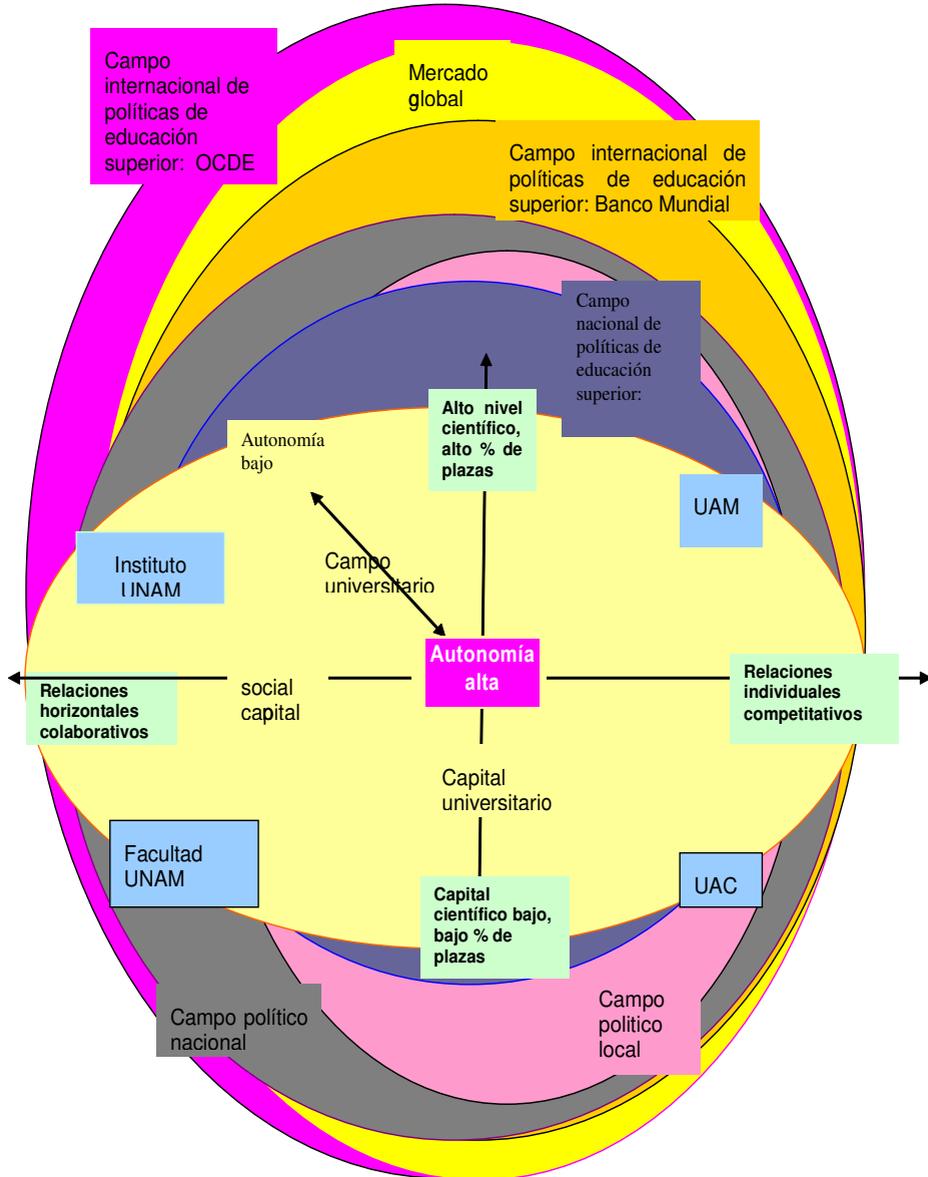
En el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, un nivel alto de capital científico y autonomía individual está combinado con capital universitario, resultando en relaciones horizontales de colaboración (debido a ello, el Instituto está posicionado dentro del campo universitario, aunque ligado al campo de políticas nacionales y al campo de la sociedad del conocimiento). La posición de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales indica cómo el bajo capital científico y la autonomía individual en general, mantienen una autonomía baja en relación al campo de la política nacional.

La autonomía peculiar que la UAC mantenía con relación a las políticas de la SES, en el sentido que el programa de reformas se mantuvo paralelo a la agenda local de la institución, fue resultado de su falta total de autonomía de las formas clientelares locales de capital político.

El nivel de autonomía de las instituciones también dependía del contexto legal y la naturaleza de las normas de la comunidad.²⁸ En la UNAM, tanto las normas tácitas como el marco legal de la Junta de Gobierno sustentaban una autonomía relativa pero crucial de la universidad en relación a los otros campos. De esta manera, las normas de la comunidad

²⁸ S. Bowles & H. Gintis, *Social Capital and Community Governance*. Unpublished manuscript, Amherst, University of Massachusetts, 2001.

FIGURA 1



fueron desarrolladas para crear, durante un periodo muy largo, un *ethos* institucional, que a su vez refuerza la autonomía universitaria, protegiendo a la institución del impacto directo de cambios de políticas a nivel nacional e internacional. Como consecuencia, la universidad adquirió una cierta libertad para adoptar y adaptar políticas nacionales e internacionales de acuerdo con sus necesidades de desarrollo.

Conclusiones

El programa de reformas de la educación superior combina tanto el modelo del Banco Mundial como el de la OCDE, con el objetivo de introducir una cultura de la evaluación objetiva del rendimiento, como parte esencial de la búsqueda de la calidad. Desde 2000 a 2006 este programa ha sido desarrollado hacia un modelo altamente sofisticado y complejo de planeación estratégica y de evaluación. Sin embargo, desde su inicio con la administración de Carlos Salinas de Gortari, este programa fue acompañado por estrategias que ligaban el rendimiento al acceso a recursos. Como consecuencia, es claro que aunque el programa de reformas buscaba un cambio de objetivos hacia una cultura de la evaluación objetiva, al mismo tiempo una continuidad en prácticas políticas ha sido establecida a través del uso incesante de la distribución de recursos como un medio de cooptación y reforzamiento de un control centralizado.

Bourdieu ha descrito cómo las formas clientelares del capital forman parte de una economía simbólica para el intercambio de recursos y puede coexistir con una economía del mercado. En México, esta coexistencia ha sido apuntalada hasta el final del siglo anterior por un simbolismo nacional posrevolucionario. Sin embargo, una forma nueva de clientelismo neoliberal surgió hacia el final del siglo, más impersonal, ya no simbólico, pero todavía buscando el control social, usando una nueva estrategia del cuasi-mercado de la competitividad para recursos del Estado. La UAC puede ser considerada como un ejemplo del predominio de una economía de capitales simbólicos, en la UAM predominaba una economía del capital más neoliberal. La UNAM fue la única institución que había desarrollado su propia cultura institucional que procuraba un cierto nivel de autonomía y una sinergia productiva con el contexto político nacional, a pesar de la huelga al final del siglo XX.

Como consecuencia, la investigación indica que la introducción de las necesarias prácticas de planeación estratégica a partir de la autoevaluación, y la determinación de criterios objetivos para la distribución de recursos, es un reto altamente complejo en México debido a las condiciones diversas de la evolución de las IPES. Como consecuencia, los resultados heterogéneos de la introducción de este programa se deben a una pro-

blemática que va más allá de “la falta de motivación” y “la resistencia al cambio”, según lo indicado por el documento de ANUIES. Al contrario, lo que está involucrado es la sustitución de un sistema socio-político simbólico por otro basado no solamente en criterios objetivos sino en procedimientos percibidos como legítimos.

La legitimidad de los procedimientos está basada en el vínculo entre dos factores: poder universitario y prestigio científico. La posibilidad de vincular estos dos factores requiere un cierto nivel de autonomía universitaria y su éxito logrará fortalecer la misma autonomía. En aquellos espacios donde el capital científico se encontraba ligado al capital universitario, los procedimientos universitarios tenían la tendencia de ser menos jerárquicos, más cualitativos y considerados legítimos. Donde el capital científico fue separado del capital universitario, las decisiones no fueron consideradas legítimas y el discurso de transparencia basado en la evaluación cuantitativa fue adoptado con la consecuencia negativa de degradar la profesión académica y debilitar a la comunidad institucional. Donde el capital científico era bajo y el campo universitario era continuo con el campo de la política local, ni siquiera los procedimientos de evaluación cuantitativa fueron considerados transparentes, sino meramente una máscara detrás de la cual la realidad de intereses clientelares se mantuvo dominante.

En este sentido, los resultados de la investigación respaldan las recomendaciones del informe de la OCDE en 2006²⁹ para extender y fortalecer el programa de PROMEP. Consideramos que éste debe ser contemplado no sólo en su modalidad de provisión de becas para la planta académica que realice estudios de posgrado, sino también en la provisión de recursos y apoyo de un sistema imparcial de desarrollo profesional para los que se incorporen al finalizar estudios de posgrado, medidas todas que incrementan el capital científico. El PROMEP permite a los cuerpos académicos desarrollarse con cierta autonomía de las políticas institucionales; en consecuencia, se necesita apoyar a los cuerpos consolidados y a aquellos en formación que muestran evidencias de tener trabajo colegiado.

Estos resultados indican que no solamente el nivel de heterogeneidad tanto al interior como entre las IPES es razón para rechazar el vínculo del programa de reformas con el acceso a recursos, porque esta relación puede, también, reforzar prácticas clientelares tradicionales. Los resultados apoyan la necesidad de una investigación extensa de los contextos en los cuales el programa de reformas ha sido introducido con éxito, como también de los contextos de fracaso. Si el objetivo es reducir la inequidad en la sociedad a través de la provisión de oportunidades de calidad para todos a través del acceso a la educación superior, se debe evitar a todo costo un sistema de universidades públicas de dos niveles.

²⁹ SEP, “OECD Thematic Review of Tertiary Education, Background Report for Mexico”, www.oecd.org/edu/tertiary/review, México, Secretaría de Educación Pública, 2006.