

# P

## olíticas públicas y tendencias de cambio de la educación superior en México durante la década de los noventa

Roberto Rodríguez Gómez\*

*En este artículo se describen y comentan las principales orientaciones de política pública en el campo de la educación superior en México durante la década de los noventa. Se resaltan las principales estrategias e instrumentos planteados para la transformación de las prácticas académicas y la organización y gestión de las instituciones. En particular, se examina el espacio de articulación y confluencia de políticas representado por la intersección entre la SEP, la ANUIES y los subsistemas de enseñanza superior. A su vez se contrastan las continuidades y rupturas que en este campo se observan entre las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo; y se compararon los propósitos iniciales de gobierno y los objetivos y metas alcanzados.*

### Introducción

Durante los años noventa, la educación superior en México registró transformaciones en los ámbitos de su organización, dimensiones, distribuciones y desempeños. En 1990 la matrícula total de educación superior era de 1,245,532 estudiantes, incluyendo las modalidades de enseñanza universitaria, tecnológica, normal y los posgrados. En 1999 el registro alcanzó la cifra de 1,803,790, crecimiento que representa una expansión total de 45% del cuerpo estudiantil. En el mismo lapso, la cantidad de profesores universitarios pasó de 129,092 a 192,406, equivalente a un crecimiento de 49% en diez años, y el número de instituciones del sistema creció de 760 a 1,250, es decir aumentó casi 65%.

\*Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM.

Cabe hacer notar que la expansión se aceleró en la segunda mitad de la década, correspondiente a la administración del presidente Ernesto Zedillo. Mientras que en el sexenio de Carlos Salinas la tasa anual de crecimiento de la educación superior fue de sólo 2.5% anual promedio, siguiendo la pauta vigente desde 1982, en los años de 1995 a 1999 el mismo indicador registró un valor de 5.2% anual. Aunado al crecimiento, y considerando sólo las dimensiones del sistema al principio y final de la década, algunas tendencias discernibles son las siguientes:

- a) Crecimiento relativo de la cobertura de la demanda potencial.
- b) Crecimiento del sector tecnológico universitario.
- c) Inhibición del crecimiento del sistema de universidades públicas, no tecnológicas.

- d) Mayor presencia del sector privado en la oferta educativa superior.
- e) Reforzamiento del proceso de descentralización de la oferta.
- f) Compensación del rezago histórico en las entidades federativas más atrasadas.
- g) Mayor concentración de la demanda escolar en las áreas y carreras profesionales asociadas a los servicios.
- h) Crecimiento del nivel de posgrado.
- i) Equilibrio de la proporción de hombres y mujeres en las licenciaturas universitarias.
- j) Estabilización de la oferta y demanda correspondiente al subsistema de educación normal.

Junto con estos cambios, que corresponden a dinámicas sociales y políticas, la década de los noventa escenificó el planteamiento y aplicación de un nuevo repertorio de instrumentos concebidos, originalmente, como líneas de acción para lograr el mejoramiento cualitativo de la educación superior. En el discurso que encuadra la política sectorial en los últimos dos sexenios, se enfatizan aspectos tales como: financiamiento diversificado, evaluación y acreditación, rendición de cuentas, fortalecimiento de infraestructuras, aseguramiento de la calidad y vinculación. Estas líneas de acción (que cruzan los dos sexenios) se complementan con otros objetivos, formulados por la administración zedillista: crecimiento de la cobertura del sistema educativo superior y reforzamiento del perfil académico de la planta docente.

Puede afirmarse que las tendencias de cambio que desarrolló el sistema en la década son, en parte, resultado de estrategias e instrumentos operados durante las administraciones de Salinas (1988-1994) y Zedillo (1994-2000), pero también producto de la gestación de nuevos arreglos y transacciones entre las instancias de la administración pública y los distintos subsistemas de enseñanza superior. De no menor importancia resultan las transformaciones impulsadas desde las propias instituciones en ámbitos tales como el régimen jurídico sus-

tantivo, la organización académica y las estructuras y contenidos educativos. Cabe añadir a ello las transformaciones derivadas de la actuación de los agentes involucrados en la educación superior privada (empresarios y grupos eclesiales, principalmente) y, por último, los cambios originados en las orientaciones, preferencias y comportamientos de la demanda. Visto así, la dinámica de cambios se origina en la intersección de múltiples lógicas políticas y sociales, cuya convergencia es contingente y no exenta de tensiones y conflictos.

Al subrayar el carácter multidimensional y multideterminado del cambio, se hace notar que las tendencias de transformación de la educación superior pueden interpretarse desde tres principales vertientes, no necesariamente excluyentes: a) como una mera adaptación del sistema (instituciones, grupos e individuos) a las señales emitidas a través de políticas y planes de gobierno, b) como el producto de una continua negociación, acuerdo y ajuste que transcurre en los niveles de planeación y toma de decisiones y que abarca el plano de las relaciones entre el Estado, las instituciones y los actores, y c) como un efecto no previsto del encuentro de distintas lógicas sociales, algunas de ellas dominadas por el mercado, otras por objetivos de planeación gubernamental, y otras más por las pautas (tradicionales o emergentes) que desarrollan las instituciones para el alcance de sus objetivos particulares y en vista de su misión o perfil identitario.

Además, la heterogeneidad de los cuerpos institucionales presentes en el sistema nacional de educación superior, aun en el sistema público, es tal que obligaría a una representación relativista y particularista de las relaciones entre el Estado y las instituciones. Por ejemplo, las posibilidades de negociación y transacción de lineamientos de política pública son en principio diferentes para el grupo de instituciones que dependen directamente de la SEP que para las universidades autónomas. Los márgenes de maniobra son también desiguales entre las universidades del país y dependen, en medida creciente, de sus relaciones con las instancias de poder local además de sus relaciones con el ámbito federal; variable es también la capacidad de cambio de las instituciones en función de su correlación interna de fuerzas,

producto en cada caso de las relaciones políticas entre autoridades y comunidades.<sup>1</sup>

Todo esto no impide, sin embargo, discernir los principales enfoques y lineamientos de política pública predominantes en los últimos sexenios. Entre otras posibles formas de interpretación,<sup>2</sup> partimos de la distinción entre políticas de modelación sistémica y políticas de cambio organizacional ya que, nos parece, estos dos grupos de políticas concentran y reflejan las principales tendencias de cambio durante la década. Entendemos por políticas de modelación sistémica el grupo de iniciativas, estímulos, proyectos y decisiones que se traducen en dinámicas de crecimiento y redistribución de componentes del sistema. Por ejemplo, crecimiento de la oferta, descentralización, diversificación de tipos y funciones institucionales, participación del sector privado, crecimiento del posgrado, entre otros procesos. Por instrumentos de cambio organizacional entendemos las políticas inductivas de formas de planeación, evaluación, rendición de cuentas y reformas de régimen jurídico u organizacional. Veamos a continuación el emplazamiento de tales políticas en los sexenios que abarca el periodo objeto de estudio.

## La política de educación superior en el sexenio de Salinas

Desde su campaña presidencial, Carlos Salinas de Gortari subrayó la necesidad de impul-

sar la calidad de la educación superior como fundamento de su transformación,<sup>3</sup> postulado también contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 1989-1994.<sup>4</sup> En 1989 se publica el Programa de Modernización Educativa (PME) del régimen donde se afirman los principios generales que orientarán la gestión en el sexenio:

- a) Revitalización del sistema de planeación indicativa (o de concertación) derivado de la intersección SEP-ANUIES. Se afirma que el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (aprobado por la ANUIES en 1986) forma parte de la estrategia general.
- b) Se establecen como líneas programáticas las de evaluación, aplicación de los recursos disponibles y proceso de reforma institucional.
- c) Se indica que el crecimiento y distribución de la oferta se orientará por tres principios: mejor uso de la capacidad instalada, gradualismo en el crecimiento de las instituciones que no han alcanzado su tamaño óptimo y apertura de nuevas opciones principalmente en el sistema de educación abierta. Además, el crecimiento se administrará a través del esquema de desconcentración y regionalización derivado del PND.
- d) Se plantea la necesidad de una política para que los estudiantes de escasos recursos acceden a la educación superior.

En el plano de las acciones concretas, el PME sugiere: la extensión de la oferta educativa en las modalidades escolarizada y abierta; la conciliación de las preferencias de los estudiantes con la oferta de carreras prioritarias para el desarrollo; el equilibrio territorial de la matrícula; la simplificación del catálogo de carreras para evitar especializaciones excesivas; el establecimiento de una pauta na-

<sup>1</sup> Cfr. Adrián Acosta Silva, "Políticas y cambios institucionales en la educación superior en México 1973-1998. ¿Sociogénesis de un nuevo "animal" universitario?", en: Adrián Acosta Silva (coordinador), *Historias Paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1999, págs. 45-77.2 Véase, por ejemplo, Gonzalo Varela Petito, "La política de educación superior en la década de los 90: Grandes esperanzas e ilusiones perdidas", en: Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti (coordinadores), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, 1996.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Gonzalo Varela Petito, "La política de educación superior en la década de los 90: Grandes esperanzas e ilusiones perdidas", en: Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti (coordinadores), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, 1996.

<sup>3</sup> Véase Mario Melgar Adalid, *Educación Superior: propuesta de modernización*, México, FCE, 1994, págs. 161-164.

<sup>4</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Presidencia de la República, 1989.

cional de criterios de excelencia académica; el impulso del proceso de evaluación superior para determinar niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. De hecho, los planteamientos del PME recogen las recomendaciones de la ANUIES contenidas en “Declaraciones y aportaciones para la modernización de la educación superior” (aprobadas por la asamblea general a principios de 1989), documento con que la Asociación respondió a la encomienda del Ejecutivo Federal de sistematizar una propuesta de consenso para ser incorporarla en el programa de gobierno.

Entre 1989 y 1991 la definición de la ruta política de la educación superior transcurre en un escenario de franca convergencia entre la SEP y la ANUIES y con el concurso de otras instancias de la administración pública central. Como primer paso, en 1989 se reactiva la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) y se instalan una serie de comisiones nacionales integradas por funcionarios del gobierno federal (SEP, Conacyt, SPP) y por rectores o directores del sistema de educación superior: comisiones nacionales de evaluación de la educación superior, fomento de la educación superior abierta, vinculación de la investigación con los sectores social y productivo, evaluación y mejoramiento del posgrado, evaluación y promoción de la calidad de la investigación, y participación en el Programa Nacional de Solidaridad, cada una de ellas presidida por el titular de la SEP. Aunque estas comisiones sesionaron durante 1990 y 1991, en la práctica la única comisión que produjo resultados aplicables fue la de evaluación (Conaeva).

En 1990 la Asociación aprueba la “Estrategia de la ANUIES para el mejoramiento del sistema de educación superior”, estrategia articulada en torno a siete programas (superación académica, mejoramiento de la investigación,

posgrado, educación continua, extensión cultural, administración, y apoyo al bachillerato). Posteriormente, en 1991, la Conpes publicó el documento “Prioridades y Compromisos para la Educación Superior en México 1991-1994” en el cual se definen diez “líneas de acción prioritarias para el mejoramiento de la calidad de la educación superior en México”, desde luego concordantes con el PME: actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales; formación de profesores; formación de investigadores; revisión y readecuación de la oferta educativa; definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado; actualización de la infraestructura académica; reordenación de la administración y la normatividad; sistema institucional de información; diversificación de las fuentes de financiamiento; impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de la educación superior.<sup>5</sup> En el mismo documento de la Conpes se definen las “líneas prioritarias de carácter interinstitucional”: formación de personal académico, infraestructura académica y red nacional de bibliotecas, diversificación de políticas salariales (deshomologación), mejoramiento de los procedimientos para otorgar los subsidios y para otras gestiones ante dependencias del gobierno federal, y programas interinstitucionales de investigación.



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

<sup>5</sup> En 1994 la ANUIES publicó el estudio “Avances de la universidad pública en México” en el cual se informa sobre el avance de las instituciones en torno a los acuerdos de la Conpes.

Progresivamente, y a través de un complejo proceso de “concertación”, término clave en la jerga salinista, se van perfilando las líneas de acción política efectivas de la gestión: modificación del esquema inercial de financiamiento, deshomologación del salario académico e inducción de la cultura evaluativa. El énfasis otorgado a la evaluación se traduce en una serie de iniciativas y medidas que, sin lugar a dudas, cambiarían las prácticas canónicas de la academia tanto como las formas de operación y administración tradicionales.

Desde la Conaeva se estableció una propuesta de evaluación institucional múltiple, adoptada también por la ANUIES en julio de 1990, consistente en tres modalidades: a) la autoevaluación, b) la evaluación interinstitucional encomendada a los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y c) la evaluación del sistema y subsistemas de educación superior (a cargo de las subsecretarías de la SEP y la ANUIES). Si bien las tres modalidades alcanzaron expresión concreta en el sexenio, únicamente la evaluación de programas (encomendada a los comités de pares) derivó en una estructura estable. Sin embargo, la cultura de la evaluación alcanzó a impregnar las formas de gestión académica en las instituciones, sobre todo a través de una variedad de programas de estímulo a la productividad académica que se difundieron en las universidades del país desde los primeros años de la década. De la misma manera, el régimen de Salinas ratificó el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), manejado por el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conacyt), que constituye otro mecanismo de evaluación y promoción selectiva de la planta de investigación y docencia universitaria.

Una instancia complementaria a los procesos de evaluación acordados en 1990 se deriva de la creación, en 1993, del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior, Ceneval, acordada en la XXV Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. El Ceneval tomaría la forma de una Asociación Civil encargada del diseño y administración de exámenes de ingreso a la educación media superior, superior y de posgrado, así como sobre la calidad de los egresados. En la

misma reunión las instituciones aprobaron la aplicación de dos procedimientos con fines de acreditación de estudios: el examen nacional indicativo previo a la licenciatura y el examen general de calidad profesional.

En la coyuntura 1990-1991, la SEP da inicio a la política de distribución de financiamientos complementarios mediante el Fondo para la Modernización Educativa (Fomes). A través de éste, la SEP se propuso orientar los programas y acciones de las instituciones de enseñanza superior en torno a los objetivos postulados por el PME. En 1994 comienza a operar el Programa de Superación del Personal Académico, conocido como Supera (diseñado por la ANUIES en 1993), mediante el cual la SEP distribuye a las universidades del país becas para la promoción del nivel académico de la planta docente.<sup>6</sup> Por medio de Fomes y Supera se inicia la reconversión del método tradicional de financiamiento a las instituciones de educación superior públicas, consistente en la asignación de presupuestos con base en indicadores de matrícula y a través de procedimientos de negociación entre la SEP y cada una de las instituciones.

La estrategia de redistribución y reordenación del financiamiento educativo contó con otro instrumento de política pública: el Convenio Único de Desarrollo —a través del cual los ejecutivos federal y estatales establecen bases de coordinación para el ejercicio presupuestario—, instrumento derivado de la estrategia de federalización postulada por el régimen. Mediante esta instancia, las instituciones de educación superior del país comienzan a diversificar las fuentes del subsidio logrando combinaciones más o menos ventajosas según el sistema de alianzas y relaciones políticas con los poderes federal y local que se articula en cada caso.

<sup>6</sup> Entre 1994 y 1996 Supera otorgó un total de 1,593 becas para la realización de estudios de posgrado a profesores de carrera adscritos a las instituciones afiliadas a la ANUIES. A partir de 1998 Supera, se enfocó al otorgamiento de becas de posgrado al personal académico de los institutos tecnológicos dependientes de la SEP, a las universidades públicas sectorizadas en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a las afines y a las instituciones particulares afiliadas a la SEP.

Además de las estrategias ya indicadas, que se derivan principalmente del eje de política SEP-ANUIES, la administración de Salinas impulsó cambios importantes en el subsistema de educación superior tecnológica. En 1991 se inicia el proyecto de Universidades Tecnológicas con la creación de las unidades Nezahualcóyotl, Tula-Tepeji y Agascalientes, y en 1993 se emprende la reforma académica de los institutos tecnológicos.

Consecuente con los objetivos planteados en el PME, el régimen de Salinas no omitió la reforma de diversos ordenamientos jurídicos. En este terreno destacan la reforma al artículo 3ro. constitucional (marzo de 1993) y la nueva Ley General de Educación (julio de 1993). No obstante, quedó reformada la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. En cuanto a la modificación constitucional, se adicionó un nuevo texto como fracción V del artículo 3ro. que incorpora la obligación del Estado de “promover todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país” (incluso la educación superior). Esta reforma extrae del texto constitucional precedente la expresión según la cual “el Estado imparte educación superior”. Mediante esta reforma se buscó abrir el candado legal que obligaría al Estado a financiar por completo la educación superior pública. En la misma reforma se establece la obligación del Estado de “apoyar la investigación científica y tecnológica” y de “alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura nacional.” Por otra parte, en la Ley General de Educación de 1993, se introduce una sección regulatoria de la evaluación del Sistema Nacional de Evaluación y que quedan comprendidas las universidades públicas y el resto de las instituciones de enseñanza superior.

En el balance de los logros y limitaciones de la política de educación superior del gobierno de Salinas, sobresale la eficacia demostrada en la inducción de criterios y valores para orientar las acciones de las instituciones universitarias; criterios como calidad, competitividad y productividad. Esta eficacia está determinada por la capacidad de desarrollar y operar espacios múltiples de negociación y convergencia, aunque también se basó en el diseño y operación de instrumentos más agresivos (sobre todo financieros) para asimi-

lar los programas institucionales a los propósitos del gobierno. Algunos objetivos importantes del programa gubernamental no se consiguieron o fueron abandonados en el curso del sexenio. Entre otros: el programa de apoyo a los estudiantes de escasos recursos, la ampliación de los sistemas de enseñanza abierta, la reorientación de la demanda educativa y la redefinición de la oferta de carreras.

Algunos analistas apuntan como rasgo típico del gobierno del presidente Salinas la tendencia a modificar el curso de las estrategias concertadas mediante intervenciones sesgadas que siguen intereses políticos de coyuntura. Este estilo de gobierno, que combina rasgos nuevos y añejos,<sup>7</sup> es probablemente la característica descollante en el proceso de implantación de las políticas del régimen y atraviesa todo el periodo. Quizás por ello al final del sexenio hay síntomas evidentes del agotamiento del discurso de la modernización.

Finalmente, una de las mayores deficiencias del programa educativo salinista (en realidad un vicio de origen) radica en la subestimación de la demanda universitaria, subestimación que derivó en la absurda contención de la oferta de nuevas plazas escolares justo en las zonas de mayor solicitud: las áreas metropolitanas del país. Muy pronto, las presiones de la demanda obligarán a revisar el esquema.

## **La política de educación superior en el sexenio de Zedillo**

En enero de 1995, poco después de los fatídicos “errores de diciembre” que signaron el inicio del nuevo régimen, el presidente Zedillo dio a conocer su Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000. Acorde con la terminología en boga, en el documento se enfatizan como retos educativos del sexenio los de “equidad, calidad y pertinencia” de la educación. El capítulo correspondiente a la educación superior se inicia con el reconocimiento de la necesidad de atender a la demanda creciente y, a través de ello, ampliar la cobertura social del

<sup>7</sup> Cfr. Acosta, *op. cit.*, pág. 70.

sistema. Se postula la meta de alcanzar en el año 2000 la cifra de 1.8 millones de estudiantes, lo que representaría un crecimiento cercano al 30% o bien la creación de casi 100 mil nuevas plazas al año.

El PDE propone, entre otros objetivos, lograr una vinculación estrecha con el mercado profesional y las perspectivas de empleo, conseguir que los estados participen en forma corresponsable tanto en el financiamiento como en la orientación de la oferta educativa, tomando en cuenta las necesidades del entorno regional y local, así como mejorar la preparación del personal académico. Al igual que el PME de Salinas, se argumenta en favor de la calidad académica, la que se apoyará en el mejoramiento de planes y programas de estudio así como en la provisión de equipos adecuados, en especial laboratorios, bibliotecas, centros de cómputo y talleres. En cuanto a la función de investigación, el PDE subraya su papel de insumo para el mejoramiento de la docencia y también su carácter de recurso para la innovación tecnológica, por ello se buscará que, en todo caso, los proyectos de investigación encuentren una aplicación práctica.

En el programa se establece también el compromiso de desarrollar programas para mejorar los ingresos de maestros e investigadores en función de su rendimiento profesional y de duplicar el número de profesores con posgrado para el año 2000. Además de estas propuestas, el PDE hace explícita la continuidad y profundización de la política de evaluación establecida en el régimen antecedente. Por otra parte, se propone mejorar la coordinación entre instituciones, organismos y subsistemas y, por último, se señala la intención de promover consejos sociales de vinculación o mecanismos equivalentes para incorporar el punto de vista de diversas agrupa-

ciones e instancias sociales y productivas a los programas de orientación profesional y a las adecuaciones o modificaciones de los planes y programas de estudio.

Algunas de las directrices y orientaciones del PDE se derivan de una línea de continuidad de los trabajos de planeación de ANUIES, en particular del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA). En el documento titulado "Avances de la universidad pública en México", publicado por la Asociación en 1994, se establecen los aspectos que, desde la óptica de los rectores, permitirían la continuidad de políticas entre los sexenios: "redefinición de la misión general de la universidad mexicana y de la misión de cada institución universitaria en particular; creación de un sistema nacional de acreditación; institucionalización de referencias mínimas de calidad para el funcionamiento de las universidades; establecimiento de nuevos fundamentos para los procesos regulares de asignación presupuestaria y para los de asignación de los fondos extraordinarios para proyectos especiales; definición del status quo de la carrera académica del personal docente e investigador".<sup>8</sup>



FOTO: MARIA JOSE MENDEZ

Por otra parte, a raíz del ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994, el gobierno mexicano contrató con la organización un diagnóstico sobre las condiciones prevalentes en la educación media superior y superior del país. El estudio respectivo, publicado en 1996 bajo el título *Examen de la política educativa de México*, incluye un apartado de diagnóstico y otro de recomendaciones operativas. En la parte de diagnósti-

<sup>8</sup> Véase "Avances de la universidad pública en México" en: *Revista de la Educación Superior*, núm. 89, enero-marzo de 1994.

co se destaca el carácter heterogéneo, complejo, frágil, poco articulado y rígido del conglomerado de instituciones de educación media superior y superior. Es decir, un sistema que se divide en varios subsistemas, pero que no está integrado entre sí y tampoco permite la movilidad horizontal de los estudiantes con diferentes formas de coordinación con las autoridades educativas y con distintos regímenes jurídicos; con un crecimiento importante del sector privado y la alta concentración de la matrícula en las ciencias sociales y administrativas e indica que “el peso de las formaciones científicas y técnicas es modesto para el nivel actual de desarrollo económico de México.” En el capítulo de recomendaciones, los expertos de OCDE plantean cinco campos críticos en que “las reformas son manifiestamente necesarias”. A saber: flexibilidad, pertinencia, calidad, personal académico y recursos financieros. Para cada uno de estos rubros hay recomendaciones que van desde objetivos genéricos hasta propuestas muy específicas. A través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC) de la SEP, el informe OCDE fue difundido en las universidades públicas con la solicitud de dar seguimiento e informar de las acciones que atenderían a las recomendaciones del grupo de expertos.

De este modo, en los primeros años del sexenio de Zedillo fue configurándose un relativamente nuevo escenario para la definición y negociación de las orientaciones de política educativa superior. Además de los actores tradicionales (SEP y ANUIES) tomarían un lugar destacado las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes), reactivadas por la SEP en 1997, y la organización que agrupa a las universidades privadas del país, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, (FIMPES).

Una diferencia marcada entre las administraciones de Salinas y Zedillo en este campo radica en que, pese a la continuidad de estrategias tales como la evaluación y la diferenciación del financiamiento, durante el régimen de Zedillo se procuró un menor grado de intervención sobre aspectos tales como la reforma académica, el cambio normativo y la reorganización de las instituciones. Por el con-

trario, las instancias de la SEP se concentraron en el desarrollo de algunos proyectos específicos (principalmente el programa de Universidades Tecnológicas, la reforma del sistema de normales y la ampliación del sistema de Institutos Tecnológicos, que se conformó como sistema federal a partir de 1997), en la operación de los fondos de recursos complementarios y en el diseño de programas de reforma administrativa, como el Programa para la Normalización de la Información Administrativa, iniciado en 1997.

Por otra parte, es importante señalar que la administración pública del régimen de Zedillo debió enfrentar, en sus primeros años, los efectos de la crisis económica sufrida por la devaluación del peso en 1994. El presupuesto federal para la educación superior no logró recuperarse sino hasta 1999-2000, de tal manera que el alcance de los objetivos y metas establecidos en el programa gubernamental se vio acotado por una serie de restricciones y limitaciones financieras, en forma tal que, desde el inicio de la administración, se establecieron las prioridades que modelarían el sentido del cambio en las siguientes direcciones: reforzamiento del programa de becas de superación del personal académico de las instituciones de enseñanza superior (principalmente las del interior del país); reforzamiento del subsistema tecnológico superior; consolidación de los sistemas de evaluación y financiamiento diferenciado del conjunto de universidades públicas y, finalmente, apertura (liberalización) a la inversión privada en el campo de la educación universitaria. El primero de estos programas implicó la creación, en 1996, del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep). Este programa establece como condición de elegibilidad la realización de autoevaluaciones y de programas institucionales de desarrollo, a partir de los cuales las entidades participantes definen necesidades específicas para el desarrollo de su planta académica, que son atendidas mediante la provisión de becas para que los profesores obtengan posgrados en programas académicos de excelencia. El Promep sustituyó en las universidades públicas al anterior Supera. Además, se estableció, en 1998, el Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente de Carrera o Programa de Carrera Docente que aporta fondos de complemento salarial en aque-



llas instituciones que carecen de sus propios programas de estímulo al desempeño docente. Por otra parte, el programa Fomes continuó vigente y se consolidó como el instrumento principal de redistribución financiera de la SEP.

A lo largo del sexenio, el sector privado de la educación superior mostró un gran dinamismo en términos cuantitativos y cualitativos. Al inicio del 2000, la proporción de estudiantes en escuelas particulares superaba la proporción de 30% del total y la proporción de establecimientos superior a la de establecimientos públicos. Junto con esta dinámica expansiva, algunas instituciones particulares consolidadas (como la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad La Salle) establecieron esquemas de distribución regional de su oferta profesional, así como procesos de renovación curricular. Por otra parte, se consolidó un segmento de establecimientos de enseñanza profesional orientados a la atención del segmento de la demanda excluido de las oportunidades acceso a la educación superior pública. Las instituciones privadas apoyaron el alcance de las metas de crecimiento y cobertura propuestas por el régimen al inicio de la gestión. Asimismo aliviaron la presión de la creciente demanda y desde luego la presión sobre los recursos limitados con que operó la administración pública. A cambio, se vieron beneficiadas por una política de desregulación que culminó en el Acuerdo 279, expedido por la SEP el pasado 10 de julio, a través del cual se reducen y simplifican los trámites para la obtención del Registro de Validación Oficial de Estudios (RVOE) y, al contrario de lo que ocurre en el sector público, prácticamente se eliminan las instancias de supervisión y evaluación de la SEP sobre los establecimientos, programas y plantel académico.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Secretaría de Educación Pública. Acuerdo 279 (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2000). Información de *La Jornada*, 24 de julio de 2000, pág. 48.



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

Al carecer de indicadores que permitan ponderar objetivamente el impacto de las políticas públicas en aspectos tales como la calidad y la pertinencia de la educación superior, sería arriesgado terminar la presentación con juicios conclusivos sobre la efectividad de las estrategias y los instrumentos operados en el sexenio. Como en el caso de la administración salinista, este sexenio exhibe un claroscuro de metas alcanzadas (por ejemplo las de crecimiento y cobertura y la meta de duplicar los profesores con posgrado) y propuestas no cumplidas, entre las que cabe recordar: la integración de vínculos entre los diferentes subsistemas de la educación superior, la vinculación de la oferta con el mercado profesional, y el establecimiento de los consejos sociales de vinculación. No por casualidad estos propósitos (no cumplidos) demandan la articulación de vínculos no corporativos entre el Estado, las instituciones y la sociedad. Acaso sea éste el reto principal para un nuevo diseño de política de educación superior.