

EL COLEGIO DE MEXICO
Centro de Estudios Internacionales

**POLITICA PUBLICA DE EVALUACION Y FINANCIAMIENTO A LAS
UNIVERSIDADES PUBLICAS EN MEXICO, ESTUDIOS DE CASO**

Tesis para obtener el grado de Licenciado en Administración Pública

Claudia Alejandra Santizo Rodall

México, D.F., 1994

INDICE

Introducción

CAPITULO I. EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS POLITICAS PUBLICAS DE EVALUACION Y FINANCIAMIENTO A LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS EN MEXICO

- I.1. El papel del Estado
- I.2. La Universidad Pública como organización
- I.3. Relación del Estado con las Universidades Públicas, en México

CAPITULO II. POLITICA PUBLICA DE EVALUACION DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR

- II.1. Evaluación de las Instituciones de Educación Superior
- II.2. Organismos Gubernamentales encargados de la evaluación a las Instituciones de Educación Superior Públicas, en SEP
- II.3. La Evaluación externa a las Instituciones de Educación Superior

CAPITULO III. FINANCIAMIENTO GUBERNAMENTAL A LAS IES, CARACTERISTICAS Y CRITERIOS

- III.1. Subsidios:
 - Partida irreductible
 - Partida por proyectos
- III.2. Fondo para la Modernización de la Educación Superior, FOMES

CAPITULO IV. ANALISIS DEL EXITO DE LA FORMA EN QUE SE OTORGA EL FINANCIAMIENTO PUBLICO A LAS IES EN MEXICO, DESDE EL PUNTO DE VISTA GUBERNAMENTAL Y DE LAS UNIVERSIDADES ESTUDIADAS

ESTUDIOS DE CASO:

- IV.1. Categoría: UNIVERSIDAD PUBLICA FEDERAL
- IV.2. Categoría: UNIVERSIDAD PUBLICA ESTATAL
- IV.3. Categoría: ASOCIACION CIVIL

Conclusiones

Introducción

Las políticas de evaluación y financiamiento dirigidas a las universidades públicas en México, en la última década, se inscriben dentro de la política de modernización de la vida nacional que lleva a cabo el Estado.¹

El sistema de educación superior mexicano, SES, está integrado por universidades públicas y privadas. En mi análisis me intereso solamente por las universidades públicas, excluyendo a los tecnológicos y escuelas normales, que imparten licenciaturas y posgrados en áreas de ciencias sociales y humanidades. Entre éstas se encuentran las universidades autónomas en los estados, las autónomas federales y las asociaciones civiles. Las primeras son entidades descentralizadas de la SEP y las últimas son entidades del sector SEP-CONACYT, debido a la sectorización de CONACYT en SEP.

La hipótesis principal de este trabajo intenta establecer la nueva relación que existe entre la introducción de criterios cualitativos por parte del Estado, tanto en la evaluación de proyectos universitarios como en su financiamiento público y, la necesidad de éste de no ser el único responsable de el desarrollo de las instituciones de educación superior públicas.

Pretendo analizar la nueva relación, Estado-Universidades, a través de dichos criterios cualitativos o indicadores establecidos en la política pública de evaluación.

1 Para los propósitos de esta investigación la administración pública federal se considera como sinónimo de Estado. El término institucional también se refiere a lo estatal.

Para comprender lo anterior tenemos que considerar los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, capítulo 6, y en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, capítulo 7; ambos advierten un nuevo patrón en la hechura de estas políticas, en donde el énfasis tradicionalmente otorgado a la planeación de la educación superior cede su lugar al de la evaluación de las tareas que en las Instituciones de Educación Superior (en adelante IES) se llevan a cabo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en su capítulo 2, propone los objetivos que servirán de sustento para orientar la estrategia nacional dirigida a modernizar la educación superior en México.

Entre ellos se mencionan la necesidad de mejorar la calidad de la educación superior en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional y ampliar su oferta; dichos objetivos deberán llevarse a cabo orientados principalmente por tres criterios: consolidar los servicios educativos que han mostrado efectividad, reorientar aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales, implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial. Con su cumplimiento se logrará fortalecer los procesos de planeación, programación y evaluación en las instituciones.

Lo anterior provee los elementos necesarios para que las políticas estatales dirigidas a las IES sean selectivas, ya que se favorecerá con recursos adicionales solamente a las instituciones más próximas a lograr la calidad en sus actividades.

Esto es consecuencia de la escasez de recursos económicos estatales para cubrir las áreas del gasto social. De ahí la importancia del contexto que rodea a las universidades, en sus dimensiones política y económica, como el

detonador de los cambios en las políticas estatales de evaluación y financiamiento.

Los instrumentos con los que el Estado pretende llevar a cabo estas políticas son congruentes con la situación de crisis económica que vive el país desde la década de los ochenta y, con la necesidad de generar un nuevo modelo de desarrollo nacional que se ajuste a las necesidades del entorno internacional. Ante la globalización de las economías es necesario homologar políticas, tomando en cuenta las posibilidades en cada país; las referentes a la relación del Estado con las universidades no son ajenas a este proceso.

El primer instrumento para crear la nueva relación del Estado con las universidades es la evaluación gubernamental de los programas y proyectos académicos; para llevarla a cabo, en México se retomaron estructuras institucionales protagónicas en el área educativa como la Secretaría de Educación Pública ,SEP, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, así como estructuras que habían permanecido con un papel pasivo, como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES y la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, CONPES.

Se creó, también, una nueva modalidad para evaluar la educación superior en México: la evaluación a través de comités de pares. Estos se constituyeron simultáneamente en la Secretaría de Educación Pública, SEP a través de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, CONAEVA; en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, ahora sectorizado en SEP; y en el Sistema Nacional de Investigadores, SNI, que está bajo la tutela de CONACYT.

Para que esta política tuviera efectos a corto plazo se ideó el segundo instrumento que es el vínculo establecido entre el financiamiento público y la evaluación gubernamental.

Lo anterior es producto de las intenciones del Estado de reducir su papel como impartidor de la educación superior para ampliar su papel como rector y orientador de la vida de las instituciones educativas. Esto le permitiría dirigir sus recursos escasos al financiamiento de programas cercanos al logro de sus objetivos y así obtendría resultados en el corto y mediano plazos.

La iniciativa del Estado por redefinir su relación con las universidades públicas, con base en los dos instrumentos anteriormente señalados, permite preveer una política pública novedosa que tuvo su origen en el discurso oficial y que actualmente inicia su proceso de ajuste tanto en la estructura gubernamental como en las IES, que no encuentra su lugar en las viejas estructuras universitarias y que hasta hace poco no lo encontraba en la administración pública.

En este sexenio la política pública dirigida a la educación superior diseño sus principales mecanismos de cambio en tres ámbitos esenciales: la **estrategia gubernamental** que provoca el **cambio institucional** de las organizaciones involucradas en esta política y, la **adecuación de la normatividad**. En este trabajo los dos primeros ámbitos gozan de un lugar preponderante. Sin embargo, el énfasis se hace únicamente con fines explicativos, en realidad los tres ámbitos se mezclan y se traslapan, el dominio de uno sobre otro dependerá de la etapa de las políticas públicas de evaluación y financiamiento en la que se realice el análisis.

Estas políticas requieren de tiempo para poder implementarse porque conciernen a espacios interorganizacionales complejos, constituídos por

agencias gubernamentales e IES (como en el caso de la relación entre la CONAEVA y las universidades), que sortean los rezagos históricos en la administración de las organizaciones educativas, las diferencias entre las IES y entre las regiones del país. Además, de la desconfianza de los actores que integran las IES ante una política de financiamiento novedosa y excluyente debido a los criterios que utiliza cuando evalúa a las universidades.

Con el fin de desarrollar los puntos mencionados, he dividido la investigación en cuatro capítulos:

En el primer capítulo describo el papel del Estado en las políticas públicas de evaluación y financiamiento y a las universidades como organizaciones y su relación en México.

En el segundo, analizo la estrategia de evaluación a las universidades, implementada por el Estado, para asignar el financiamiento público por proyectos.

El tercer capítulo está dedicado al financiamiento gubernamental.

Y finalmente, el cuarto capítulo contiene tres estudios de caso que permitirán conocer el impacto de las políticas de evaluación y financiamiento gubernamental al interior de las IES, a través de algunos indicadores y de los montos de financiamiento.

Este trabajo no pretende emitir una evaluación final y acabada sobre el Sistema Nacional de Evaluación y Financiamiento sino que busca encontrar una primera interpretación de sus logros y desencantos.

Aún no puede ser evaluado el impacto de las políticas de evaluación y financiamiento gubernamentales en las IES, ya que es muy corto el período de tiempo desde su implementación hasta hoy; pero, esta aproximación al análisis en dos sexenios puede ofrecer datos para una primera observación de las consecuencias de estas políticas.

Debido a la necesidad del Estado de implementar ajustes en los próximos años, habrá que seguir observando la evolución de sus estrategias en relación a la educación superior.

Este trabajo se basa en el análisis documental principalmente en el primer capítulo, los siguientes tienen una importante proporción de investigación de campo. Esta última requirió de entrevistas en las instituciones gubernamentales del subsector de la educación superior y en las universidades estudiadas.

Deseo agradecer a las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior que gentilmente me dedicaron parte de su tiempo para explicarme el complejo proceso de las políticas estudiadas.

A las autoridades de El Colegio de México, A.C., de la Universidad Autónoma Metropolitana y de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí que compartieron su experiencia acerca de la administración de las universidades conmigo.

Debido a que la enumeración de todos ellos sería muy extensa en este apartado, consideré su mención en el anexo.

Asimismo, agradezco al Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, A.C. el apoyo recibido para la elaboración de esta investigación, a su Presidente el Dr. Carlos Bazdresch Parada por su confianza en mi investigación, al Director de la División de Administración Pública el Dr. Enrique Cabrero Mendoza por su interés en la asesoría de mi trabajo, a Rodolfo García del Castillo y Martha Y. Gutierrez, académicos del CIDE, por la lectura del texto y sus valiosos comentarios.

CAPITULO I. EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS POLITICAS PUBLICAS DE EVALUACION Y FINANCIAMIENTO A LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS EN MEXICO

El objetivo de este capítulo es describir a las principales organizaciones que interactúan en la política pública de evaluación y financiamiento a las universidades públicas en México.

Por una parte se encuentra el Estado, que formula e implementa las estrategias y los criterios que orientan las políticas de evaluación y financiamiento a las universidades; como contraparte las universidades públicas receptoras de esta política formulan e implementan sus estrategias de acuerdo con sus recursos humanos, materiales y financieros en respuesta a las señales que les envía el Estado.

El Estado en el caso de la política de financiamiento actúa a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ésta elabora el Presupuesto de Egresos de la Federación, que aprueba el Congreso de la Unión, asignando entre sus partidas recursos a la Secretaría de Educación Pública, SEP.

SEP posteriormente asigna partidas presupuestales a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, SESIC, a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, SEIT, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT.

Estas partidas presupuestales se distribuyen a las universidades en dos rubros: los ingresos ordinarios o partida irreductible y los ingresos adicionales asignados por proyectos. Los ingresos ordinarios, que se utilizan para el gasto corriente, están garantizados a las IES por el Estado; los ingresos adicionales se otorgan en función de los lineamientos establecidos

en la política estatal de evaluación que determina la calidad de los proyectos y de las instituciones educativas.

El Estado, a través de sus instituciones encargadas de las políticas de evaluación y financiamiento a la educación superior, establece relaciones interorganizacionales. Por medio de SEP se relaciona con los CIEES y con cada universidad pública y, a través de CONACYT, con las universidades y los programas que llevan a cabo sus investigadores de manera individual.

Esto le permite al Estado evaluar a cada institución en sus funciones administrativas y académicas, y al Sistema de Educación Superior en su totalidad.

1.1. El papel del Estado

El Estado como hacedor de políticas tiene el poder de ordenar, de acuerdo con sus dimensiones valorativas y de factibilidad organizativo-administrativa, diversos aspectos de la vida de una nación; la manera como quiere tratarlos (con determinados recursos, tiempos e instrumentos especialmente diseñados, etc.) determina los intereses, las expectativas y las oportunidades de las organizaciones involucradas (en este caso las universidades) para obtener beneficios en un área de política particular a través de la influencia que puedan ejercer para orientar las distintas políticas que la integran.²

Sin embargo, el Estado no goza de hegemonía en todas y cada una de las etapas que conforman una política pública (formulación, implementación, evaluación y reformulación) ya que diversos factores como el conflicto y el

² Luis F Aguilar Villanueva, (ed.), La Hechura de las Políticas, México, Porrúa, 1992, pp. 32-45. (Antologías de Política Pública, 2).

consenso entre los actores involucrados hacen que el poder, entendido como decisión-ejecución que define el curso de acción en una política, sea exclusivo en ocasiones y compartido en otras, en función de la defensa que los actores hacen de sus intereses.

Para el Estado la política de evaluación a las IES nació como uno más de los pasos que en la línea de modernización de la vida nacional debía ejecutarse; modernización inspirada en el nuevo papel del Estado que se caracteriza por su intención de anular el paternalismo. Para algunas IES era necesario iniciar la cultura de la autoevaluación y de la evaluación entre instituciones como parte de una estrategia de adecuación de sus funciones a los estándares y prácticas de control de calidad observados en las IES de otros países.

Las IES reunidas en un cuerpo colegiado, ANUIES, propusieron criterios para evaluar diversos aspectos de su quehacer cotidiano. Fue entonces cuando el Estado dotó a estos criterios, que ya contaban con el consenso de los actores, de rasgos exclusivistas al relacionar la evaluación de las funciones académicas y administrativas de las universidades con el financiamiento público por proyectos que otorgaría a cada institución de educación superior pública.

Las IES menos dotadas para responder a los criterios de evaluación que adoptó el Estado, y que ellas mismas habían sugerido, percibieron su exclusión de los beneficios que, en materia de recursos públicos, esta nueva política traería consigo.

El conflicto de intereses entre los fines del Estado, entre ellos el de hacer copartícipes en el financiamiento de los proyectos universitarios a las IES y al sector productivo, y los de las Instituciones que no percibieron la futura vinculación del financiamiento de sus proyectos con los resultados de

su evaluación; hacen evidente el uso de la persuasión por parte del Estado para incluir y excluir de los beneficios del presupuesto público por proyectos a las universidades que no cumplan con el nuevo proyecto estatal de evaluación. Manifiesta también la complejidad que caracteriza a las áreas de actividad gubernamental.

A una política la constituyen: un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular... pueden tomar la forma de leyes, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer... incluye los medios y los fines. Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual... es una acción con sentido.

Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones.³

Una política es un campo de actividad gubernamental; en los regímenes democráticos su sentido público debe estar dado por:

El diálogo y la discusión abierta, manifiesta, como elementos constitutivos de la elaboración de las políticas. Aquí la elección y desarrollo de una política no resulta del cálculo tecnocrático o de una preferencia autocrática. Es, en cambio, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica.⁴

Sin embargo, el sentido público de algunas políticas es una condición que no es propia en regímenes como el nuestro. Una vez implementadas las políticas, para llevar a cabo una política, los actores continúan en la batalla por influir en la legislación que los afecta, en la determinación de la

3 *Ibid.*, pp. 24-25.

4 *Ibid.*, p. 28.

asignación de recursos monetarios que toda política implícita, etc. El control sobre lo anterior constituye el incentivo que alienta a los interesados a enfrentarse en una determinada política y a no permanecer indiferentes a ella, a valorar la relación costo-beneficio de su participación no sólo en términos monetarios sino de obtención de legitimidad en la contienda.

Por lo anterior me interesa considerar al Estado como una organización soberana que define sus prioridades, promueve cambios y a la vez procura conservar su poder por diversos medios (modificando o creando leyes por un lado, otorgando recursos por el otro, reclamando sus derechos históricos sobre determinado asunto, etc.) al mismo tiempo que redimensiona sus actividades ejerciendo en algunas áreas el control en forma directa y en otras el control indirecto; argumentando siempre que se encuentra en la búsqueda de la mejor política pública posible en términos de eficiencia y equidad o, del mejor gobierno posible para todos.

Para realizar su papel como regulador de la educación superior el Estado diseñó mecanismos de cambio, según Ibarra Colado, en tres ámbitos esenciales: **la estrategia gubernamental**, que provoca el **cambio institucional** de las organizaciones involucradas en esta política y, **la adecuación de la normatividad**.

El primero define una nueva relación entre evaluación gubernamental y financiamiento público, que permite racionalizar el gasto social dirigido a la educación superior y, que da lugar a un Estado Promotor de la educación superior y al Estado Auditor de las IES.

El estado se postula por la institucionalización de la evaluación de la educación superior a través de la implementación de nuevas estrategias, para la asignación de recursos públicos, que emplean criterios y mecanismos que privilegian aspectos cualitativos que califican a los académicos, sus

programas y a la organización universitaria. Esta estrategia gubernamental dio origen al Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior.

El segundo ámbito de esta política pública, el denominado cambio institucional se observa en dos campos: el de las instituciones gubernamentales y el de las instituciones educativas. Este ámbito hace evidente, por una parte, la reorganización estructural y funcional en las instancias estatales encargadas de asignar los recursos a las IES: SEP y CONACYT; por otra parte, involucra a las universidades en la reorganización de sus funciones sustantivas y administrativas para someterse a los nuevos criterios de evaluación y así tener acceso a un monto mayor de recursos, gubernamentales o privados, adicionales a su presupuesto ordinario.

El tercer ámbito, la adecuación de la normatividad, es utilizado por el Estado para definir sus obligaciones en materia de financiamiento de la educación a nivel nacional: con las reformas al Artículo 3º de la Constitución, del 16 de diciembre de 1992, se incluye la educación secundaria como obligatoria, estableciendo que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria; y en la fracción V se establece que el Estado promoverá y atenderá la educación normal, media superior, superior y de posgrado. Además se indica que la educación que imparta el Estado será gratuita, y el resto queda sin restricción legal para la introducción o aumento de cuotas.

Con base en lo anterior, el Estado hace uso de su función reguladora para finiquitar los últimos rasgos de gratuidad en el ámbito de la educación superior; convirtiendo lo que era un derecho de los ciudadanos mexicanos en un servicio público-privado, que se distinguirá por el incremento constante en sus cuotas y la implementación de su pago por medio de becas-crédito.

El hecho de que las políticas gubernamentales sean objeto de ajustes obedece al redimensionamiento de las actividades estatales; esto provoca que los términos o conceptos que en ellas se utilizan "evolucionen" hacia nuevas connotaciones. El término financiamiento, en la política pública dirigida a la educación superior, pasó de tener una connotación amplia que incluía todo lo necesario para seguir creciendo de acuerdo con la demanda a un significado estrecho y específico: financiar sólo lo rentable, lo que se produce con calidad, excluyendo así a la mayor parte de los demandantes.

Otros términos se ampliaron para ser congruentes con la nueva política pública hacia las IES o la necesidad del Estado de redefinir sus responsabilidades ante ellas, algunos ejemplos se encuentran en el significado que adquirieron la calidad, la excelencia y la pertinencia social en este sexenio. A través de estos criterios el Estado desea calificar las tareas de sus instituciones educativas.

Lo anterior le permitirá al Estado decidir, según el grado de cumplimiento de los criterios gubernamentales en las IES, qué proyectos merecen ser económicamente apoyados y cuáles deben ser reducidos en su alcance o no impulsados con recursos públicos.

Para el Estado cualquier organización pública o privada necesita ser percibida como eficaz en su desempeño si desea ser reconocida y preservada como parte del sistema político, en constante cambio, en el que está inmersa.

El constante cambio y los contextos sociales, económicos y políticos cada vez más complejos en los que ningún Estado posee el control en todos y cada uno de sus aspectos, ni los ciudadanos o las organizaciones poseen toda la información necesaria para apoyar determinados cursos de acción en diversas áreas de las políticas públicas, el intercambio de poder, la

obtención de legitimidad y la creación de consensos implican mayores costos que desgastan más a los actores y cuentan con la posibilidad de ser poco duraderos:

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenados en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.

La omnipresencia estatal, característica de los años setenta y los ochenta, con sus viejos patrones de gobierno trajo como consecuencia un único estilo para resolver los problemas públicos: el gasto masivo, la sobrerregulación, empresa pública, proteccionismo, subsidios indiferenciados; y, los mismos agentes, la burocratización de todos los programas.⁵

Las IES se acostumbraron a ese tipo de tratamiento, pocas fueron las que buscaron fuentes alternativas de financiamiento que complementaran sus ingresos públicos ordinarios. Fueron las universidades, la mayor parte de ellas, las que decidieron quién pagaría la educación, las que no deseaban estar fuera del proteccionismo estatal y que ahora ven en la diversificación de las fuentes de obtención de recursos una puerta abierta para la incertidumbre.

Hoy, ante el cambio de la estrategia estatal hacia las IES, reclaman su derecho a seguir siendo subsidiadas por el sector público, a seguir negociando sólo con el Estado. Para algunas es preferible negociar con un sólo actor que con un monstruo de cien cabezas, todos los actores públicos más los privados, que no tiene ninguna obligación histórica con ellas y que tiene el derecho a exigir resultados.

⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, (ed), El Estudio de las Políticas Públicas, México, Porrúa, pp. 30-32. (Antologías de Política Pública, 1).

Poco a poco el Estado irá modelando los estilos de negociación en cada área de política para gobernar por políticas, esto significa:

El (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del costo económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios... Los costos de oportunidad pública y el dispendio serán denunciados... Poco a poco el gobierno creará las condiciones para irse sustanciando ciudadanamente.⁶

El futuro papel del Estado se encuentra en el establecimiento de la regulación de los servicios y no en su prestación; la educación superior es uno de los rubros de actividad estatal en donde esta característica empieza a delinearse. (ver cuadro 1)

1.2. La Universidad Pública como organización

En esta sección el objetivo es conocer cómo funcionan las universidades, en particular, su estructura organizacional. Esta determina la forma en que las instituciones desempeñan sus tareas y enfrentan contingencias.

Las universidades públicas latinoamericanas han creado un concepto de gobierno universitario que es: independiente, estudiantil, democrático y de gran valor, pero que padece de una serie de procedimientos, procesos y estructuras académicas poco efectivas que no son las adecuadas a las necesidades actuales de la enseñanza y la investigación.⁷

6 Ibid., p. 36.

7 George Waggoner, " La educación superior en Estados Unidos y en Latinoamérica", Revista de la Educación Superior, México, ANUIES, p. 3.

CUADRO 1
POLITICAS GUBERNAMENTALES Y CAMBIO INSTITUCIONAL 1/
1970-1994

Ambito Estratégico	Ambito Institucional	Ambito de la Normatividad
<p>* Estrategia discursiva De la planeación -> a la evaluación.</p> <p>* Conducción Estatal Control a distancia de las IES -> al control directo de las IES.</p> <p>* Financiamiento Público Del subsidio gubernamental incondicional -> a la evaluación por parte del Estado para otorgar financiamiento a las IES.</p>	<p>* Estructura organizacional para la Evaluación de las IES SEP + CONACYT (creación 1970) -> al reordenamiento estructural.</p> <p>* Deshomologación salarial de académicos Del rezago salarial -> a los estímulos gubernamentales especiales (FOMES-SEP, Becas-SNI-CONACYT).</p> <p>* Universidades De su incomunicación -> al intercambio nacional y extranjero, y a la competencia por recursos (públicos y privados).</p> <p>* Autonomía Universitaria Del libre arbitrio -> a la fiscalización estatal. De las estructuras organizacionales heredadas -> a su reordenamiento eficiente.</p>	<p>* Constitución artículo 3o. De la responsabilidad estatal -> a la complementariedad público-privada.</p> <p>* Financiamiento Universitario De los recursos públicos ordinarios gubernamentales tradicionalmente asignados -> a la búsqueda de recursos privados y gubernamentales complementarios (criterios CONPES) De la gratuidad -> a la reglamentación del incremento o creación de cuotas</p> <p>* Educación Superior De derecho constitucional -> a servicio público-privado</p>
<p>Dos cambios esenciales en los actores que definen la política de educación superior:</p> <p style="text-align: center;">ESTADO: del Estado Benefactor -> al Estado Fiscalizador. IES: de la Universidad de Masas -> a los Nichos de Excelencia.</p>		

1/ Con base en los tres ámbitos esenciales para el estudio de la política pública de financiamiento de la Educación Superior Pública en México que el Dr. Eduardo Ibarra Colado propone en su libro : LA UNIVERSIDAD ANTE EL ESPEJO DE LA EXCELENCIA. Los he adaptado a las necesidades de mi análisis.

Las universidades se han convertido paulatinamente en organizaciones complejas, la diversidad de tareas de enseñanza, investigación y difusión se asociaron con nuevos tipos de administración, control y gobierno.

Las relaciones de los actores internos se vieron acompañadas de nuevas racionalidades e ideologías; las organizaciones sindicales, académicas, estudiantiles, de grupos de profesionales, etc. ejercen políticas específicas y se relacionan con las nuevas formas de gestión y participación universitarias.

En la medida que las universidades se fueron volviendo más grandes y complejas, los fenómenos de burocratización se extendieron. Sin embargo, a juicio de varios autores, no por ello se estableció un sistema más racional y funcional; por el contrario, las tendencias hacia la diversificación vistas como 'una permanente fuerza centrífuga y dispersadora' de las tareas universitarias dieron lugar a sistemas de organización 'flojamente acoplados' en los que se articulan formas de organización racional típicamente burocráticas con procesos de burocratización 'anárquica' y en las que están presentes elementos de los viejos liderazgos político-académicos y los modernos burocrático-académicos. La burocratización de la universidad, como proceso estructural de transformación, se desarrolló de las maneras más inesperadas como según parece ocurrir en todas partes del mundo con estas instituciones generadoras de anarquía organizada...⁸

Las Instituciones de Educación Superior evocan anarquías organizadas por la forma en que funcionan; Henry Mintzberg en su La Estructura de las Organizaciones (The Structuring of Organizations) se ocupa precisamente de las características que permiten comprender la estructura organizacional en

⁸ Ibid., p. 39.

la que se encuentran inmersos todos los individuos (profesionales, directivos, técnicos, etc) que trabajan en una universidad.

Las universidades poseen una estructura organizacional con una base muy amplia o extendida integrada por profesionales. Sobre ellos se levanta la dirección por lo que podemos imaginar una pirámide, en un plano, ancha en la base y de escasa altura. En uno de los lados vemos la línea media, no muy elaborada, aquí se encuentran las áreas de finanzas y presupuesto, planeación o aquellas que se encargan de mejorar las habilidades pedagógicas de los profesores. En otro de los lados, frente a la línea media y a la misma altura, se encuentran los equipos de apoyo a los profesionales completamente elaborados, aquí encontramos todo lo que los profesionales necesitan para trabajar: unidades de cómputo, bibliotecas, cafeterías, etc. Cada una de estas cuatro partes puede ser reconocida en el organigrama de cualquier institución de educación superior.(ver cuadro 2)

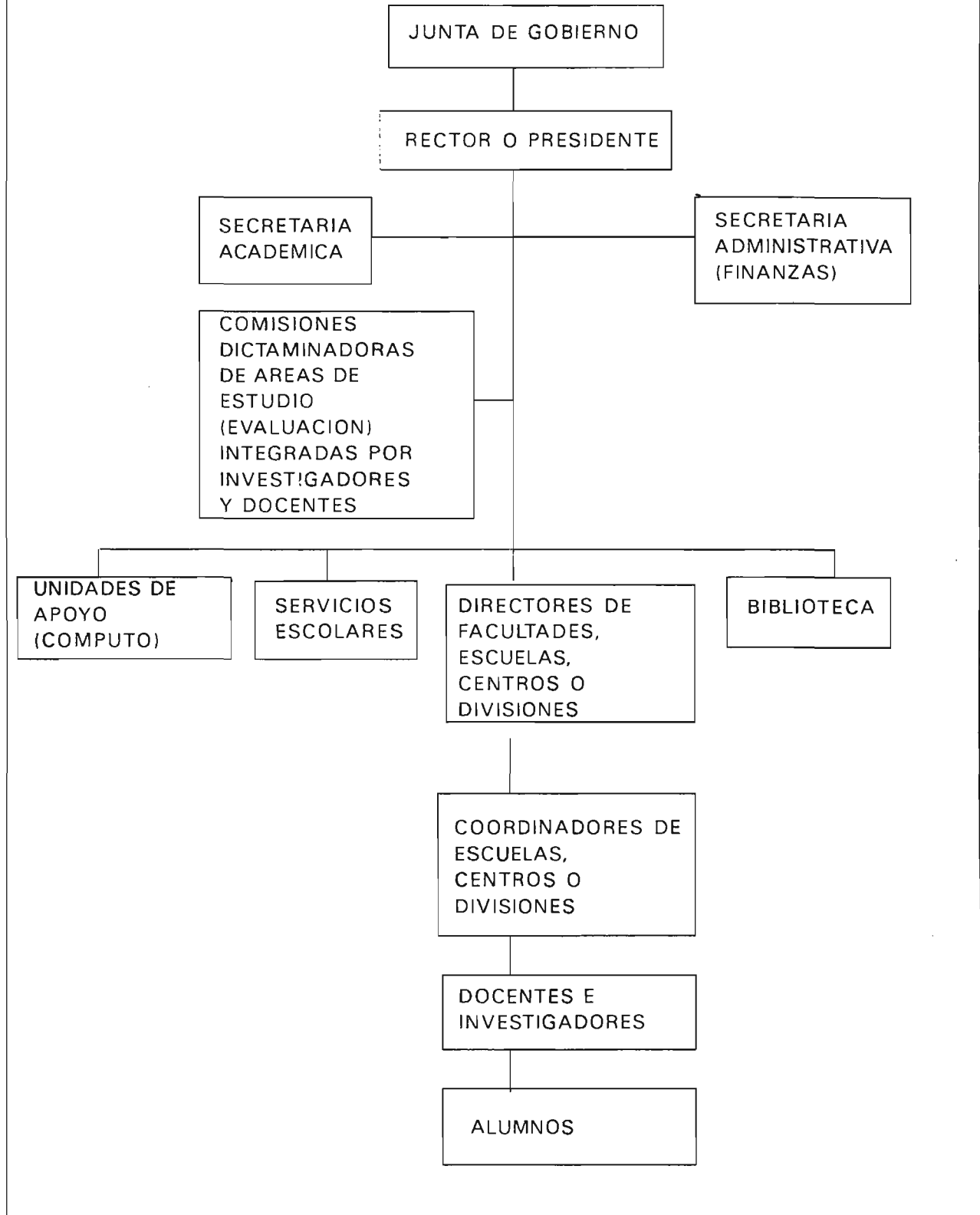
La pieza fundamental es el núcleo de operaciones integrado por todos los profesionales que se encuentran en la base, cada uno de ellos posee suficiente autonomía para realizar su trabajo y determinar la misión básica de la institución en que laboran: qué servicios se van a ofrecer y a quién.

Cada catedrático posee una buena dosis de control sobre lo que enseña e investiga y cómo. Sus restricciones se encuentran en el apego a los fines de la organización en la cual trabajan (con el consiguiente desgaste que para ellos implica concertar con los directivos en algunas ocasiones) en las asociaciones de colegas y en los estándares que en ellas se han establecido para investigar, para enseñar. Es la existencia de valores profesionales la que guía, motiva y controla a los miembros.

Se deja que los profesionales decidan por sí solos pues años de formación aseguran que tomarán decisiones que serán aceptadas en el

CUADRO 2

ORGANIZACION EN LAS UNIVERSIDADES
ESQUEMA GENERAL



ámbito académico. Mintzberg utiliza el nombre de "juicio profesional" para decir que mientras el modo de elección pueda ser el juicio del profesional es un juicio bien informado, influenciado por la formación y afiliación profesional.

Una vez integrados al trabajo en las instituciones educativas, y debido a la separación que en ellas se establece entre las funciones sustantivas y las labores adjetivas, los académicos tratarán de influir en las decisiones que tomen los administradores, es decir, en la distribución de los recursos, en la aprobación de proyectos que ellos saben que pueden ser subsidiados por organismos gubernamentales o no gubernamentales. En este tipo de decisiones, independientemente de lo normalizados que estén los conocimientos y habilidades, la complejidad de los temas garantiza considerable autonomía para el profesional; su opinión será respetada y aceptada por los administradores, por ello, para entender el funcionamiento de las universidades hay que verlas como pirámides invertidas, en donde las decisiones están en los profesionales.

La burocracia profesional en su núcleo de operaciones cuenta con repertorios estándar; éstos constituyen las habilidades que los profesionales están listos para utilizar en situaciones predeterminadas llamadas contingencias. Este proceso es conocido como encasillamiento de los profesionales (The pigeonholing process) y aquí deben desempeñar dos tareas básicas: categorizar o diagnosticar las necesidades del cliente, que son los estudiantes y las agencias privadas o públicas que pueden aportar recursos y, elegir el programa estándar a ejecutar para satisfacer todas las demandas.

Lo anterior parece dejar ámbitos de poder reducidos a los **directivos**. Es cierto que comparados con los dirigentes de organizaciones empresariales

o de estructuras simples, a la manera de Mintzberg, carecen a primera vista de cierto tipo de poder; éstos no pueden controlar directamente a los profesionales pero, realizan una serie de papeles en los espacios de incertidumbre que les conceden considerable poder indirecto en la organización profesional.

En primer lugar, el administrador pasa mucho tiempo resolviendo las anomalías de la estructura. El proceso de encasillamiento (el designar áreas específicas de trabajo y obligaciones a los académicos) es imperfecto debido a que varios elementos de la organización que se encuentran en el núcleo de operaciones son capaces de realizar labores semejantes, esto conduce a conflictos internos entre los académicos. En este caso el administrador no puede imponer una decisión a los profesionales, tienen que sentarse juntos varios administradores y negociar una solución a nombre de su clientela.

En segundo término, los administradores del trabajo profesional -- especialmente los que están en los niveles superiores -- desempeñan papeles clave en las fronteras de la organización; entre los profesionales de dentro y las personas influyentes de fuera: gobiernos, asociaciones de clientes, benefactores.

Por una parte, se espera que los administradores protejan la autonomía de los profesionales, que 'amortigüen' las presiones externas. Por otra, se espera que 'queden bien' con esas personas del exterior que apoyan a la organización, tanto moral como financieramente. Y eso a menudo hace que los de fuera esperen que los administradores, a su vez, controlen a los profesionales de forma burocrática maquinal. Así pues, los papeles externos del director -mantenimiento de contactos de enlace, actuación como cabeza visible y portavoz en relaciones públicas, negociación con oficinas externas - son los papeles fundamentales en la administración del trabajo profesional.⁹

⁹ Henry Mintzberg, The Structuring of Organizations, USA, Prentice-Hall, 1979, (The Theory of Management Policy Series), p.362.

El administrador para negociar tiene que involucrarse en los conflictos entre un profesional y otro, entre los servicios de apoyo y un profesional, entre una organización de fuera y el profesional, etc., estos desafíos son la fuente de su poder justo en el lugar de la incertidumbre. De su capacidad para resolver conflictos y adquirir recursos que apoyen los proyectos de la institución depende la consideración colectiva, por parte de los profesionales, de su utilidad para la organización burocrática profesional.

En la bibliografía convencional es común el acuerdo de que en la organización profesional las estrategias se formulan antes de ser puestas en práctica, que la planeación de las actividades y la asignación de recursos para realizarlas son el proceso central.

En la realidad, los administradores que consiguen fondos para la universidad ganan voz y voto en cómo se distribuirán, " el que puede conciliar conflictos a favor de su unidad o puede librar con eficacia a los profesionales de la influencia externa se convierte en un miembro valioso, y por tanto poderoso, en la organización. El administrador profesional conservará su poder sólo mientras los profesionales perciban que está sirviendo a sus intereses con eficacia."¹⁰

El área clave para la elaboración de estrategias (patrones de acción) en las organizaciones concierne a la realización de la misión básica: los productos o servicios que se ofrecen al público. En las universidades esto lo controlan principalmente los profesionales considerados individualmente.

Otras áreas importantes que requieren la elaboración de estrategias incluyen los inputs del sistema (la elección del equipo de apoyo, la determinación de los clientes y conseguir financiamiento externo) los medios para realizar la misión (la construcción de edificios e instalaciones, la compra de equipo de investigación,etc) la estructura y formas de gobierno (diseño

10 Henry Mintzberg, Mintzberg y la Dirección, España, Díaz de Santos, 1991, p.212.

del sistema de remuneraciones, jerarquías, etc) y los diversos medios para apoyar la misión.¹¹

Diversas áreas estratégicas están bajo el control directo de los profesionales considerados individualmente, mientras que otras no se pueden decidir por ellos ni por los administradores centrales sino que requieren la participación de diversas personas (constituídas en comisiones o cuerpos colegiados) en un proceso colectivo complejo.

La hechura de las decisiones en las universidades involucra numerosos componentes, entre ellos se encuentran: la estructura formal que organiza el trabajo, las prácticas informales reconocidas por la comunidad de profesionales, la herencia cultural, las tradiciones y el contexto externo.

Debido a las diversas funciones que las universidades deben realizar es difícil encasillarlas dentro de un sólo modelo organizacional que les permita la hechura de las decisiones a la medida de sus requerimientos:

Sin embargo, el modelo básico de la estructura universitaria es el denominado **burocracia profesional**, aunque el grado de descentralización que este modelo implica varía de una institución a otra. En la burocracia profesional, la hechura de las decisiones puede variar y relacionarse más con otros modelos como el racional, colegial, político o de bote de basura.¹² (ver cuadro 3)

De acuerdo con Stroup¹³ ciertas características de la burocracia weberiana pueden encontrarse en las universidades: la división del trabajo, la estandarización de las actividades, el uso de criterios impersonales, jerarquía administrativa y normatividad. Sin embargo, otras características están ausentes: la supervisión directa del trabajo, reglas de operación detalladas y un alto grado de centralización.

11 Ibid., p. 214.

12 Cynthia Hardy, Strategy and Context: Retrenchment in Canadian Universities, mimeo, McGill University, Canadá, 1993, p.11.

13 Ibid., citado por Cynthia Hardy, p.2.

CUADRO 3

MODELOS ORGANIZACIONALES QUE COEXISTEN EN LAS BUROCRACIAS PROFESIONALES Y QUE DETERMINAN LA HECHURA DE LAS DECISIONES

MODELOS DE DECISIONES	COLEGIAL	POLITICO	RACIONAL	BOTE DE BASURA	BUROCRACIA PROFESIONAL
METAS-OBJETIVO	LA BUSQUEDA DE LA EXCELENCIA EN LA INSTITUCION	LA BUSQUEDA DE RECURSOS FINANCIEROS	MAXIMIZAR RESULTADOS, EFECTIVIDAD	AMBIGUAS	DESARROLLAR PRODUCTOS O SERVICIOS PARA LOS CLIENTES Y EL DESARROLLO DE LOS PROFESIONALES
MOTIVACION	INTERES COMUN	EL INTERES DE LOS GRUPOS, O EL INTERES INDIVIDUAL	EL MEJOR INTERES	DIVERSOS INTERESES	EL INTERES COMUN DE PROFESIONALES Y ADMINISTRADORES
PODER	COMPARTIDO	EN LOS GRUPOS DE INTERES	EN LA ADMINISTRACION CENTRAL	DISPERSO POR TODA LA INSTITUCION	BUROCRATICO-DESCENTRALIZADO EN LOS PROFESIONALES. EN SITUACIONES DE CRISIS (ECONOMICA O POLITICA) EL PODER SE DESPLAZA A LOS ADMINISTRADORES
VIA DE CONTROL	NORMAS COMPARTIDAS	EL USO DEL PODER	AUTORIDAD JERARQUICA	LAS LIMITACIONES DE TIEMPO Y ATENCION AL PROBLEMA	LA SOCIALIZACION Y LA PLANEACION
ALTERNATIVAS GENERADAS POR	LA ESPECIALIZACION DE LOS PROFESIONALES	POR INTERESES CONFLICTIVOS	EL ANALISIS	LAS PRIMERAS SOLUCIONES Y PROBLEMAS ENCONTRADOS ENTRE TODOS LOS QUE SE ENCONTRABAN FLOTANDO EN EL BOTE DE BASURA	LA ESPECIALIZACION DE LOS PROFESIONALES
VIA DE ELECCION	LA CREACION DE CONSENSOS	NEGOCIACION DE LAS POLITICAS	LA OPTIMIZACION	ACCIDENTAL	CONSENSO ENTRE LOS PROFESIONALES DE ACUERDO CON LOS PROGRAMAS ESTANDAR QUE PUEDEN UTILIZAR
FORMACION DE POLITICAS QUE AFECTAN LA ORIENTACION DEL TRABAJO	NO SE DAN, SE COMPARTEN UNA VISION COMUN	SI SE DAN, ENTRE LOS GRUPOS DE INTERES	SI, CONTRA LOS TECNOCRATAS	POSIBLEMENTE SE DEN, PERO NO PRODUCEN EFECTOS	DEPENDE DE LA SITUACION. LA FORMACION DE SINDICATOS EXACERBA LOS PROBLEMAS, RESISTENCIA DE LOS PROFESIONALES A LA INNOVACION
CAMBIO	POR CONSENSO	POR POLITICAS	SE DERIVA DEL ANALISIS	SEGUN OPORTUNIDADES	PROMOVIDO POR LOS PROFESIONALES Y EN SITUACIONES DE CRISIS (ECONOMICA O POLITICA) POR LOS ADMINISTRADORES
PETICION DEL PRESUPUESTO AL EXTERIOR	CON POA's CON FINES ESPECIFICOS, CON UNA ORIENTACION QUE DERIVA DE LA TRADICION DE LA INSTITUCION. TRADICION EN LA BUSQUEDA DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO NO GUBERNAMENTAL	CON POA's SIN UNA ORIENTACION CLARA, QUE NO REFUERZAN LA IDENTIDAD DE LA INSTITUCION. COYUNTURALES	CON POA's QUE OPTIMIZAN LOS RECURSOS, PERO QUE NO TIENEN UNA ORIENTACION CLARA PARA EL DESARROLLO DE LA INSTITUCION	CON POA's QUE DESARROLLAN LAS PRIMERAS ACTIVIDADES QUE SE ELEGIERON POR FALTA DE ALTERNATIVAS	POA's CONCERTADOS ENTRE LOS PROFESIONALES Y LOS CLIENTES. LOS PROFESIONALES TAMBIEN OCUPAN PUESTOS ADMINISTRATIVOS EN LA INSTITUCION
ASIGNACION DEL PRESUPUESTO AL INTERIOR DE LA UNIVERSIDAD	SE REPARTE DE ACUERDO A PRIORIDADES ESTABLECIDAS POR CONSENSO	LO OBTIENEN LOS GRUPOS CON MAS HABILIDADES POLITICAS	SE DESTINA A LAS PRIORIDADES ESTABLECIDAS EN LAS OFICINAS CENTRALES	SEGUN LAS CIRCUNSTANCIAS INTERNAS Y EXTERNAS A LA UNIVERSIDAD	EN ORDEN DE PRIORIDADES ESTABLECIDAS POR LOS PROFESIONALES EN SU AREA, HASTA AGOTAR LOS RECURSOS

Con base en: Cynthia Hardy, STRUCTURE AND STYLE IN BRAZILIAN UNIVERSITIES, McGill University, mimeo, Canada, 1989.

Cynthia Hardy, STRATEGY AND CONTEXT: RETRENCHMENT IN CANADIAN UNIVERSITIES, McGill University, mimeo, Canada, 1989.

Por lo anterior, se considera que diversos modelos coexisten en las universidades. Esto se vuelve evidente cuando Blau¹⁴ señala la rigidez y la disciplina inherentes al trabajo de la burocracia y, la flexibilidad e innovación que requiere el trabajo académico.

Mintzberg en su modelo de la burocracia profesional no señaló los diversos grados de centralización que el poder puede adquirir dependiendo de los actores en los que éste se deposite. El poder puede pertenecer a los jefes de departamento, coordinadores de área, a cada facultad o centro, al rector o presidente; dependiendo del tipo de institución, de la decisión que se deba tomar y del contexto político-financiero en que se encuentre inmersa la institución en un momento dado.

El modelo **colegial** nos presenta a la universidad como una comunidad de profesionales que deciden mediante consensos. Los que participan en la toma de decisiones buscan lograr la excelencia y poseen intereses comunes, la autoridad está basada en la competencia profesional y no en la posición jerárquico-administrativa. El poder es compartido por los profesionales y normas también compartidas controlan el comportamiento en la institución.

El modelo **político**, contrario al anterior, propone que las decisiones se basan en la negociación, en la influencia política de los grupos de interés dentro de la institución, éstos se encuentran preocupados por defender sus intereses aunque no sigan la línea de desarrollo de la institución. El interés que los motiva consiste en allegarse recursos para desarrollar sus proyectos personales. El control se ejerce por la estructura formal del poder y la elección se efectúa al escoger entre las alternativas que proponen los grupos dominantes.

14 Ibid., citado por Cynthia Hardy, p.2.

El modelo **racional** significa racionalidad administrativa. Las metas son claras y las alternativas para alcanzarlas se generan por medio del análisis. La información es suficiente, ha sido analizada, los criterios son claros para todos, el resultado óptimo es elegido y los recursos son destinados a su realización. Existe la idea de poder realizar la mejor solución posible.

En el modelo de **bote de basura** las universidades son verdaderas anarquías organizadas, las decisiones son el resultado de la mezcla de problemas, soluciones, actores y oportunidades de elección disponibles en un momento dado. Las decisiones se hacen por accidente, o porque no hay otras alternativas a seguir.

La literatura no contiene estudios sistemáticos de las condiciones en las que estos modelos se utilizan en las universidades, pero algunas conclusiones tentativas pueden delinearse: el **interés personal de los académicos** surge cuando las metas son conflictivas, los asuntos críticos, los grupos de interés interdependientes y los recursos escasos. La **colegialidad** ocurre cuando la misión común es aceptada.

Los modelos pueden coexistir y cada uno sale a relucir con determinados asuntos. Una institución puede caracterizarse por el **modelo de bote de basura** en cuestiones de rutina; la **colegialidad** surge en las políticas de la academia, el **modelo político** se utilizará en las decisiones que involucran el ejercicio del presupuesto.

Sin embargo, los contextos cambian y las instituciones colegiales o las que utilizan el modelo de bote de basura pueden volverse más hacia el modelo político durante períodos en los que los recursos o la matrícula disminuyen.¹⁵

Así, para entender el proceso decisorio en las universidades mexicanas debemos considerar las decisiones controladas por los profesionales en forma individual, por los administradores centrales y/o por la colectividad que conforma las instituciones educativas; entre ellos la

15 Ibid., p. 12.

cooperación es crucial para el buen funcionamiento de la estructura administrativa. Esta se enfrenta cotidianamente a las exigencias del contexto externo, como los nuevos mecanismos gubernamentales para la asignación de recursos públicos adicionales, y a las reglas formales e informales al interior de las IES.

La política pública hacia las IES exige que éstas adopten medidas que permitan el uso racional del presupuesto público paralelamente al eficaz cumplimiento de sus funciones.

Las universidades deben preocuparse por mostrar los resultados derivados de sus actividades, y la calidad de los mismos, no sólo ante la comunidad académica sino también ante los agentes gubernamentales encargados de otorgar los recursos para los proyectos.

Con la introducción de los procesos de evaluación gubernamental los grupos de profesionales mejor preparados obtendrán beneficios tanto económicos como de reconocimiento a su labor en el medio académico, ya que la evaluación es la mejor herramienta para mejorar y obtener reconocimientos más allá del ámbito local; tanto para los académicos de manera individual como para la institución educativa en su totalidad.

Los grupos de profesionales que obtengan apoyo económico, no sólo gubernamental sino privado también, se convertirán en grupos hegemónicos al interior de las universidades y serán ellos también los que obtengan mejor puntuación en las evaluaciones gubernamentales.

Esto generará grupos de poder que atraviesen la estructura universitaria tanto horizontal como verticalmente. Recordemos que los académicos también son administradores universitarios; los más competentes obtendrán ventajas para solicitar recursos para sus proyectos, sus instituciones y, para pertenecer a los Comités de pares de CONAEVA,

del SNI o de CONACYT que evalúan y dictaminan los proyectos para otorgarles recursos.

De esta manera los problemas específicos de las instituciones educativas, académicos y económicos, definirán los grupos estratégicos que buscarán sus soluciones: al interior diseñando programas de calidad y, en el exterior, debido a su capacidad para adquirir los recursos gubernamentales, cumpliendo con las nuevas exigencias de calidad en las tareas universitarias.

Quienes integren estos grupos obtendrán el financiamiento gubernamental para diseñar los programas educativos y para realizar investigaciones. El equilibrio de poderes entre los actores universitarios será definido en función de las prioridades de cada casa de estudios.

1.3. Relación del Estado con las Universidades Públicas, en México

La interpretación tradicional que explica las relaciones del Estado con la sociedad en México se puede resumir en una palabra: corporativismo. Este tipo de relación encuentra sus ejemplos representativos en áreas de política caracterizadas por la subordinación al régimen político dominante a través del control que éste ejerce. Dichas políticas son las dirigidas a campesinos, obreros, partidos políticos, etc.

Sin embargo, no deja de ser evidente que existen diferencias de grado en el control que el régimen ejerce dentro del amplio espectro de áreas de política. En las relaciones del Estado con la iniciativa privada, por ejemplo, existe cierto equilibrio caracterizado por el considerable poder de los empresarios que emana de la especialización de sus conocimientos y su capacidad económica.

En el caso de la relación con las instituciones universitarias existe la idea, bastante difundida, de que ocurre una forma particular de intercambio político entre el Estado y éstas sobre todo después de 1968. Un intercambio cuya lógica supone el otorgamiento de bienes de autoridad por parte del Estado (creación de escuelas, ascenso en la jerarquía social de quienes acceden a ellas y por tanto la obtención de empleos mejor remunerados) a cambio de la creación de consensos con los cuales el sistema político obtiene legitimidad ante la sociedad en su conjunto .

La clave para que el intercambio se dinamizara y arrojara resultados consistía en lograr que se tradujera en política estatal. Sin embargo, el uso patrimonialista de los recursos públicos, aunado a la carencia de mecanismos de vigilancia y control sobre la política pública, generó una amplia cuota de discrecionalidad en su asignación, con los consecuentes efectos en los procesos de implementación de las decisiones del gobierno, no pocas veces amparadas en la arbitrariedad. Entre las decisiones y planes gubernamentales y su realización se interpone un intrincado tejido de negociaciones, presiones y transacciones burocráticas... que hacen prácticamente irreconocibles sus resultados. Los temores weberianos de una política que asume tintes económicos y de una economía que adquiere rasgos políticos, encuentran en el sistema político mexicano un ejemplo paradigmático.¹⁶

Debemos reconocer que la administración pública adecúa sus estrategias de negociación hacia los actores sociales, individuales o colectivos, en relación directa a la capacidad de respuesta o impacto que, en el sistema político, dichos actores puedan instrumentar para obtener legitimidad a su favor en detrimento de los objetivos e imagen estatales, hacia el entorno nacional e internacional, de manera similar que en un juego de suma cero.

Cuando la organización estatal se relaciona con las organizaciones que constituyen su entorno establece las bases de la negociación, entre

¹⁶ Daniel C. Levy, Universidad y Gobierno en México, trad. C Valdés, México, FCE, 1987.

éstas se pueden incluir los programas globales con objetivos prioritarios nacionales, tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo, así como la normatividad que desciende en cascada hasta llegar a puntos más concretos.

En estos casos las normas y los procedimientos no son para seguirlos y buscar la eficiencia, sino para tenerlos como marco protector y como piso de la negociación. Componen las reglas mínimas de las acciones, establecen los parámetros de castigos y premios que se pueden alcanzar; de alguna manera significan las armas visibles que se pueden utilizar y los cambios que podrían seguirse. La reglamentación es una herramienta más del poder, se usa a discreción; el manual se saca del cajón para limitar funciones o exigir el cumplimiento de obligaciones. Sirve para proteger o atacar, para establecer reglas mínimas y las armas a utilizar. En fin es un instrumento táctico muy poderoso.¹⁷

Las políticas públicas, o las decisiones del Estado, dirigidas a transformar el subsistema de universidades públicas en México, podríamos referirnos a ellas desde 1960, se encuentran plasmadas en la vasta formulación de planes, programas y proyectos que diversas administraciones han diseñado -- éstos sufren modificaciones en su fase de implementación, si es que llegan a ella, con su consiguiente reformulación -- y que en algunos casos carecen de continuidad entre un plan sexenal y otro en relación a cuestiones micro.

Dicha "tradición" provoca que las bases para llevar a cabo transformaciones en diversas áreas de política pública no se remonten más allá de las estrategias de la administración en el poder. Algunos de los cambios radicales que han experimentado las políticas públicas de evaluación y financiamiento son producto de decisiones coyunturales y,

17 David Arellano y Enrique Cabrero, Modelos Organizacionales Autóctonos para América Latina. ¿ Utopía o Realidad?, México, CIDE-Administración Pública, 1992, (Documento de Trabajo,5), p.10.

paralelamente, sus cambios incrementales son el resultado de la experiencia en los procesos de concertación entre diversos actores.

De la agenda gubernamental producto de oportunidades contextuales de la orientación profesional de los encargados de su hechura y de la prioridades nacionales se pueden inferir aquellas políticas públicas que ha marcado la evolución del subsistema universitario público mexicano.

El gobierno federal otorga la mayor parte de los recursos financiero destinados a las universidades públicas; sin embargo, antes del régimen salinista, éste poseía sobre ellas un control limitado, en lo que se refiere al establecimiento de las prioridades de investigación, por lo que la historia de las relaciones Estado-Universidad estaba delineada por el propósito fundamental de crear consensos, por el establecimiento del *modus-vivendi* que intercambia autonomía universitaria por legitimidad estatal.

La dependencia mutua es la base del *modus vivendi*. Es evidente que el gobierno conserva ciertas prerrogativas materiales y fiscales básicas. Pero el gobierno depende de la universidad para reforzar su legitimidad, evitar grandes desórdenes, y lograr el apoyo político de la clase media, la continua formación de profesionales, el reclutamiento político y la investigación científica. La política gubernamental está destinada más bien a satisfacer que a modelar las demandas universitarias.

Entre 1960 y 1985 se desarrollaron en nuestro país los principales procesos de transformación universitaria cuyos resultados caracterizan al actual sistema de educación superior. Aunque muchos procesos encuentran su génesis en los años cincuenta y otros acentúan su desarrollo hasta los primeros años de los noventa, el periodo más dinámico de la expansión y diferenciación universitaria es posible ubicarlo entre los años antes mencionados.

México crece rápidamente, sobre todo a partir de 1940, como resultado de la industrialización la cual generó el desarrollo sostenido de la economía, el crecimiento de las clases medias y modificó el perfil del aparato productivo. La combinación de lo anterior incrementó la demanda de educación en términos generales y particularmente en educación superior. Esto último por el crecimiento de la población que estaba en edad de asistir a las universidades y no como parte de una política orientada a satisfacer los requerimientos técnicos y científicos prioritarios del proyecto de desarrollo.

El proceso de movilidad social y el discurso ideológico que alrededor de él se generó, fueron elementos centrales del proceso de ampliación de la demanda por educación superior.... los sectores medios de la población, fundamentalmente los urbanos, encontraron en la educación superior un mecanismo efectivo de movilidad social.¹⁸

Los procesos mediante los cuales los sectores medios de la sociedad encausaron la demanda por mayor educación pasaron por momentos de confrontación y negociación en torno a la apertura del sistema. En este sentido, la expansión de la educación universitaria pública no fue necesariamente producto de una decisión racional sino el resultado de la complejidad en las demandas sociales. Por lo que el efecto legitimador del Estado estuvo detrás de muchas decisiones de esta política pública.

A partir de los años sesenta, la combinación entre las teorías del desarrollo y la formación de capital humano se acentuaron en el discurso estatal internacional. La influencia de las agencias internacionales y de sus concepciones predominantes fue más nítida. La Comisión Económica para América Latina, CEPAL, la Alianza para el Progreso y la Organización de

¹⁸ Ibid., p. 20.

Estados Americanos, OEA, sirvieron como respaldo a las políticas destinadas a la educación superior en los países en desarrollo.

La planeación para el funcionamiento racional que imprimiera orden en el crecimiento y en los procesos internos del sistema de educación superior fue la herramienta recomendada por los organismos internacionales.

En México el sexenio de Díaz Ordaz se distinguió por la crisis política y la cerrazón del régimen. La educación superior era un área que no debería estimularse indiscriminada y despreocupadamente.

Dos son las reservas que aparacen expresamente: alarma ante el crecimiento de la población universitaria y consideraciones sobre el costo financiero que ésto implicaría de concentrarse en el sector estatal.

Posteriormente, el gobierno de Luis Echeverría impulsó la Reforma Educativa; intentó restablecer los vínculos políticos entre los universitarios y el Estado. Se modificó la organización de la SEP, se expidió la Ley General de Educación y se creó el CONACyT. La política educativa tuvo como guía cuatro orientaciones básicas:

El impulso sostenido al crecimiento del sistema; la centralización de las relaciones económicas y políticas de las instituciones en el gobierno federal y no en los gobiernos locales; la aplicación de una política inductiva para la modernización de su organización administrativa y académica; y el establecimiento de mecanismos de control y negociación para regular los conflictos en los centros de enseñanza.¹⁹

La política inductiva de modernización tuvo como principal impulsor al binomio SEP-ANUIES; a la vez se crearon instituciones prototípicas de la nueva orientación como la Universidad Autónoma Metropolitana.

El gobierno de López Portillo continuó y desarrolló los rasgos de la política educativa precedente, aunque impulsó cierta reestructuración del

¹⁹ Ibid., p. 25.

sistema de educación superior teniendo como principal herramienta la planeación. Se creó el Sistema Permanente de Planeación de la Educación Superior que aparecía como la posibilidad de regular y controlar el desarrollo del sistema y otorgaba rasgos de racionalidad a los procesos educativos superiores. Se expidió la Ley de Coordinación de la Educación Superior y una red de planeación que cubría los ámbitos nacional, regional, estatal e institucional.

La política educativa durante el sexenio de Miguel de la Madrid estuvo guiada por criterios anticrisis. La educación superior fue considerada un sector no prioritario, sobre todo en la asignación de recursos, pues en el esquema gubernamental las prioridades fueron el control de la inflación y el pago de la deuda externa.

En la Secretaría de Educación se sustituyó a Jesús Reyes Heróles por Miguel González Avelar. Las iniciativas impulsadas por el primero: Revolución Educativa y Descentralización no tuvieron continuidad.

Como parte de la estrategia anticrisis, se desarrollaron fuertes medidas de ajuste presupuestal para las instituciones públicas; éstas respondieron con el diseño de criterios que sanearan sus finanzas y no ampliaron las dimensiones de sus establecimientos.

El recorte en el gasto federal destinado a la educación afectó a todos los niveles educativos, bajó en términos agregados en más de 40% entre 1982 y 1987 (a precios constantes de 1980). El nivel más afectado fue la primaria con una reducción de 44.5%, le siguió la educación superior con una reducción del 38%. La educación media, antecedente fundamental para el crecimiento de la educación superior, vio reducidos sus presupuestos en 37% en el mismo periodo.

A partir de 1985 se generaron un conjunto de iniciativas para delinear la política educativa. El proyecto más importante fue el PROIDES (1986) el cual no tuvo mayores éxitos por haber estado diseñado bajo dos premisas falsas: la reactivación de la economía mexicana y el crecimiento del sistema.

El PROIDES tuvo como antecedentes diversos intentos por comprender la realidad de las IES en México, entre ellos, la Reforma Integral de la Educación Superior (1971), El Programa Nacional de Formación de Profesores (1972), la aportación de ANUIES al Plan de Educación (1977), el Plan Nacional de Educación Superior (1978), el Programa de Evaluación del Subsistema de Educación Tecnológica (1979), las versiones posteriores del Plan Nacional de Educación Superior (1981, 1982), etc.

En el presente sexenio el presidente Carlos Salinas de Gortari ha dotado a la política educativa de líneas concretas para establecer una nueva relación entre el Estado y las instituciones de educación superior, las cuales se encuentran en la etapa de implementación y rediseño. Un elemento distintivo del actual equipo gobernante es la generación de un discurso antipopulista y antipaternalista en todas las áreas del quehacer gubernamental, en el que el corporativismo es advertido como sinónimo de corrupción y como centro de poder anquilosado.

En general, se pueden enumerar tres aspectos que conforman las principales demandas sociales en relación al sistema de educación superior público que diversas administraciones mexicanas han tratado de solucionar promoviendo consensos para su realización y así, evitar enfrentamientos con la sociedad.

El primero de ellos es la ampliación de la cobertura, debido al crecimiento de la matrícula, implica invertir para lograr el crecimiento en el número de instituciones y en el tipo de ofertas formativas de calidad.

El segundo, consecuencia del punto anterior, es la necesidad de mayor financiamiento. Debido a que es un área tradicional y constitucionalmente considerada como obligación pública, el Estado tiene que ajustar su presupuesto para satisfacer el derecho innato de los mexicanos de acceder a la capacitación para el trabajo. Por mucho tiempo, ésta ha sido considerada tarea pública y no pública-privada en donde los mecanismos del mercado poco tienen que ofrecer. Esta idea se ha visto acompañada de la necesidad por parte de las instituciones de el reconocimiento gubernamental, fomentando el interés de éstas por adoptar la jerarquía de sistema público institucionalizado; dejando de lado las oportunidades que diversos actores externos al aparato gubernamental pudieran ofrecer.

Y, finalmente como tercer punto, la relación del Estado con las universidades. La transformación y reestructuración de las relaciones entre las universidades y las instituciones del exterior ha provocado el surgimiento de nuevos sujetos, nuevas culturas, racionalidades y valores.

Como consecuencia de lo anterior surgió un nuevo sujeto prototípico de las universidades modernas: el burócrata profesional, que utiliza la racionalidad burocrática-planificadora para llevar a cabo las funciones que la universidad debe desempeñar.

La nueva relación se basa en la conducción estatal para crear el tipo de instituciones educativas que la apertura al libre comercio requiere y, a la vez, pretende modelar los programas que se imparten en función de la eficiencia y calidad que han logrado, para inducir a las IES a su especialización en función de sus ventajas comparativas y la cancelación de programas deficientes desde el punto de vista gubernamental.

CAPITULO II. LA POLITICA PUBLICA DE EVALUACION DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR²⁰

Los principales esfuerzos para institucionalizar la evaluación pública de las universidades en México se realizaron en este sexenio 1988-1994. En las administraciones anteriores las universidades públicas y los organismos gubernamentales encargados de su financiamiento se relacionaban únicamente a través del proceso de planeación.

Este proceso consiste en la elaboración por parte de las IES de sus programas operativos anuales, POA'S, que constituyen la planeación de sus actividades y los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Posteriormente la SEP aprueba, o sugiere se hagan ajustes a estos programas y destina los recursos necesarios a las universidades hasta agotar el presupuesto público destinado a la educación superior. Los recursos obtenidos por este mecanismo se denominan adicionales ya que no afectan el presupuesto público ordinario que reciben las IES.

Este tipo de subsidios, ordinarios y adicionales, constituían una más de las obligaciones del Estado debido a que la política pública dirigida a la educación superior estaba orientada a satisfacer las demandas de las universidades y evitar así enfrentamientos con quienes deseaban el acceso a este tipo de educación. Hasta antes de este sexenio la calidad de los programas desarrollados en las IES y la coparticipación de la sociedad y las instituciones privadas en la orientación y costos de la educación superior no eran considerados.

²⁰ Este capítulo se elaboró principalmente con entrevistas realizadas a las autoridades de SEP y ANUIES.

Sin embargo, la crisis económica que vivió el país a partir de 1982 fue un factor determinante para que el Estado cuestionara su tamaño, sus responsabilidades con la sociedad y su relación con las demás instituciones gubernamentales.

La venta de empresas paraestatales fue sólo el principio de la reestructuración estatal; una vez agotado este recurso, de redimensionamiento de la administración pública, había que implementar otros mecanismos que le permitieran al sector público reducir su gasto mas no su presencia en los diferentes ámbitos de la vida nacional.

Es innegable que para cada sector estratégico en el desarrollo nacional el Estado ha diseñado mecanismos de concertación y control; esto se debe en parte a su conocimiento de los actores y al tipo de poder hegemónico que desea conservar. Como consecuencia de las nuevas condiciones económicas y sociales que enfrenta el país sus mecanismos de control y sus acciones están orientados a la compatibilidad con el discurso que pretende Modernizar a México.

Modernizar a México, en el discurso salinista, implica el cambio como estrategia:

El cambio para hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales... que conllevan la obligación del Estado de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor y articulador de las actividades que persiguen el interés nacional...²¹

En el Sector de la Educación Superior este cambio indispensable no quedó sólo en el discurso sino que las acciones fueron contundentes. En primer lugar se difundió el discurso adecuado, plasmado en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, para poder exigir de las IES calidad y pertinencia social en sus actividades. Después la SEP creó el instrumento

²¹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, presentación.

que, a nivel nacional, calificaría cualitativamente a las IES: la evaluación gubernamental y, en tercer lugar, para que este instrumento gozara de un efecto inmediato se institucionalizó en la estructura pública, de SEP y CONACYT , que le daría validez ante la comunidad académica; sus veredictos determinaron la asignación de recursos públicos adicionales a las IES en 1990.

En este contexto del surgimiento de la evaluación a las IES, como instrumento del Estado, se revela el poder y la influencia de los actores gubernamentales encargados de ella, que si bien pretenden disminuir su peso en la asignación de subsidios no pretenden mermar su presencia en la orientación del sector educativo.

Por ello habrá que analizar el diseño de la estrategia de evaluación gubernamental, considerándola como el instrumento que permitirá el cambio para deducir las posibles consecuencias de su utilización en el sector de la educación superior pública.

II.1. Evaluación de las Instituciones de Educación Superior

La evaluación es parte esencial, y final, del proceso iterativo e integral de planeación. El evaluador puede imaginar una relación lineal entre una evaluación con excelentes resultados como el producto de una excelente planeación de las acciones y un desempeño o evaluación final deficiente como el resultado de la falta de planeación.

Sin embargo, la evaluación es producto de los evaluadores, es decir, depende de qué criterios se establezcan para evaluar, quiénes evalúan y qué objetivos persiguen al evaluar.

La evaluación, en la nueva política pública, debe ser integral, gracias a su marco de referencia holístico y, permitir valorar el objeto de estudio en relación con todos sus componentes (estructura, procesos, resultados y contexto) su tarea consiste en enfocarse hacia aspectos concretos y específicos sobre los que se desea actuar en un momento determinado.

La evaluación holística, o integral, tiene como propósito complementar los aspectos cuantitativos, sobre un tema determinado, con los cualitativos; el objetivo es conocer con profundidad un tema determinado utilizando diversos enfoques para la evaluación y obtener una visión más amplia de la realidad. De esta manera, el enfoque hipotético-deductivo debería complementarse con el inductivo para lograr los objetivos deseados.(ver cuadro 4)

La evaluación debe tener un enfoque multi-evaluativo, mediante el cual sea posible seleccionar cualquier estrategia de evaluación, dependiendo del asunto de interés. Diversos modelos se utilizan, para realizar la evaluación de la situación en que se encuentra una institución educativa, en los informes del diagnóstico realizado por los CIEES en las universidades. Algunos son modelos tradicionales que favorecen la evaluación cuantitativa pero ofrecen una visión parcial de la realidad, otros como los destinados a acreditar un programa o producto de la investigación dependen del juicio de los expertos. El uso de estos métodos debe estar en concordancia con lo que deseamos evaluar para obtener resultados que reflejen la realidad de las IES.(ver cuadro 5)

Entre las principales características que se pretende dar a la evaluación se encuentra la de hacer evidente su propósito de elaboración de juicios de valor sobre aspectos relevantes que permitan promover cambios al

**CUADRO 4
ENFOQUES TEORICOS EN LA EVALUACION**

ENFOQUE	CARACTERISTICAS	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS Y/O TECNICAS
<p align="center">HIPOTETICO-DEDUCTIVO</p>	<ul style="list-style-type: none"> - EL EVALUADOR PARTE DE UNA PREMISA O PARADIGMA DEL "DEBER SER" DEL OBJETO A EVALUAR - EL PARADIGMA TIENE CIERTO GRADO DE CONSENSO ENTRE LOS INVESTIGADORES POR LO QUE PUEDE IDENTIFICARSE A PRIORI 	<ul style="list-style-type: none"> - IDENTIFICAR DESVIACIONES O VARIACIONES DE LO DESEABLE 	<ul style="list-style-type: none"> - SE UTILIZA METODOLOGIA DE EVALUACION CUANTITATIVA
<p align="center">INDUCTIVO</p>	<ul style="list-style-type: none"> - INTERPRETACION Y CALIFICACION DE LOS FENOMENOS A PARTIR DE LA INVESTIGACION SOBRE LAS RELACIONES CAUSALES O FUNCIONALES QUE SE PRESENTAN EN CADA CASO INDIVIDUAL - NO EXISTE UNA ACTITUD DE ANTICIPACION SOBRE LOS RESULTADOS CON EL FIN DE COMPROBAR UNA HIPOTESIS, SINO MAS BIEN UNA CURIOSIDAD CIENTIFICA 	<ul style="list-style-type: none"> - CONOCER CON MAYOR PROFUNDIDAD UN TEMA DETERMINADO 	<ul style="list-style-type: none"> - EVALUACION CUALITATIVA
<p align="center">HOLISTICO (COMBINACION DE LOS ANTERIORES)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SI BIEN SE BASA EN LA PREMISA DE QUE LA ACUMULACION DEL CONOCIMIENTO APOYA LA EXPLICACION ANTICIPADA DE LOS FENOMENOS, NO CAE EN LA POSICION DE INVESTIGAR O EVALUAR PARA OBTENER EVIDENCIAS QUE APOYEN UNA HIPOTESIS INICIAL 	<ul style="list-style-type: none"> - COMPLEMENTAR Y PROFUNDIZAR EL CONOCIMIENTO SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO YA QUE LA TOTALIDAD ES MAS COMPLETA QUE LA SUMA DE SUS PARTES 	<ul style="list-style-type: none"> - CUALQUIER PROCEDIMIENTO E INSTRUMENTO, FORMAL E INFORMAL, CUANTITATIVO O CUALITATIVO PUEDE SER DE UTILIDAD PARA GENERAR INFORMACION DE CADA CASO, EL CUAL ES ANALIZADO COMO UNA ENTIDAD UNICA, CON SU SIGNIFICADO PROPIO Y CON SUS RELACIONES CONTEXTUALES PROPIAS

Con base en: SEP, LINEAMIENTOS GENERALES Y ESTRATEGIA PARA EVALUAR LA EDUCACION SUPERIOR, México, 1991. (Modernización Educativa, 5).

**CUADRO 5
MODELOS DE EVALUACION */**

MODELO	OBJETIVO	ESTRATEGIA	INSTRUMENTOS Y/O TECNICAS	ANOTACIONES
ANALISIS DE SISTEMAS	EVALUAR PROBLEMAS DE EFICIENCIA, PRODUCTIVIDAD Y CAMBIO CUANTITATIVO	LAS VARIABLES Y LOS RESULTADOS SON ESPECIFICADOS DESDE EL INICIO DEL PROCESO, MEDIDOS EN TERMINOS OPERACIONALES	<p>ATOMIZAN EL OBJETO DE ESTUDIO EN UNA DIVERSIDAD DE COMPONENTES</p> <p>IDENTIFICAN DE MANERA DEDUCTIVA LAS VARIABLES DEL ANALISIS ANTES DE INICIAR LA OBTENCION DE DATOS</p>	<p>PERTENECEN A LOS MODELOS DE EVALUACION TRADICIONAL</p> <p>EL RESULTADO SON EVALUACIONES PARCIALES QUE OBSTACULIZAN LA TOMA DE DECISIONES E IMPIDEN HACER AJUSTES EN EL MOMENTO DE LA EVALUACION</p>
OBJETIVOS CONDUCTUALES				FAVORECEN LA METODOLOGIA DE EVALUACION CUANTITATIVA
CRITICA DE ARTE	NO HAY COMPROMISO PARA REALIZAR UN ANALISIS GLOBAL Y DESCRIPTIVO.	SON MODELOS DE REVISION PROFESIONAL	<p>ANALISIS DE DOCUMENTOS, ENTREVISTAS INFORMALES.</p> <p>EL ACOPIO DE INFORMACION ES POCO SISTEMATICO Y RIGUROSO</p>	FAVORECEN LA EVALUACION CUALITATIVA
ACREDITACION O CERTIFICACION	LA INTENCION ES PROPORCIONAR UN VEREDICTO SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO	LOS EXPERTOS EXAMINAN EL PROGRAMA Y EMITEN JUICIOS BASADOS EN SUS PERCEPCIONES SUBJETIVAS Y EXPERIENCIAS PREVIAS SOBRE DETERMINADOS ESTANDARES	SUS METODOS SON DEDUCTIVOS PUESTO QUE USAN CRITERIOS UNIVERSALES PARA VALORAR LOS PROGRAMAS	GARANTIZAN LA CALIDAD DE UN PRODUCTO O PROGRAMA
EVALUACION DE ADVERSARIOS			LO IMPORTANTE ES LA OPINION DEL EXPERTO	
MODELO TRANSACCIONAL	ENTENDER A LA GENTE Y AL PROGRAMA CENTRO DE SU PROPIO CONTEXTO	<p>ESTUDIAR DE MANERA NATURAL LOS FENOMENOS SIN INTRODUCIR CONTROLES EXTERNOS NI MANIPULACIONES</p> <p>LA APROXIMACION, SIN EMBARGO, DEBE COMPLEMENTARSE CON METODOS E INSTRUMENTOS DE EVALUACION SISTEMATICA</p>	<p>TRATAR CADA CASO COMO UNICO</p> <p>ENFOQUE DE EVALUACION HOLISTICO</p>	SON ANALISIS CON UN ENFOQUE DE EVALUACION INTEGRAL QUE FAVORECE LOS METODOS DERIVADOS DEL ANALISIS CUALITATIVO
EVALUACION LIBRE DE METAS	<p>SATISFACCION DE NECESIDADES CONCRETAS</p> <p>SE BUSCA ENCONTRAR LO QUE REALMENTE SUCEDE EN EL PROGRAMA Y SUS RESULTADOS REALES</p>	ACOPLAR DATOS SOBRE UN ESPECTRO AMPLIO DE EFECTOS Y RESULTADOS REALES PARA EVALUAR SU IMPORTANCIA EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES CONCRETAS	EVITAR CUALQUIER ANALISIS O REFERENCIA A LAS METAS FORMALES DEL PROGRAMA CON EL FIN DE ELIMINAR LOS PREJUICIOS DERIVADOS DE SU CONOCIMIENTO Y PERMITIR EL ESTUDIO DE RESULTADOS NO ANTICIPADOS	
MODELO DE TOMA DE DECISIONES	LA INFORMACION DERIVADA DE LA EVALUACION DEBERA INCREMENTAR EL POTENCIAL DE QUIENES LA USARAN PARA HACER MEJOR SU TRABAJO Y PARA LOGRAR UN PROGRAMA MAS EXITOSO	<p>LA EVALUACION DE ESTRUCTURA CON BASE EN LAS AREAS DE DECISION QUE SE CONSIDERAN IMPORTANTES</p> <p>ESTE ENFOQUE ESTA ABIERTO A TODA UNA GAMA DE ESTRATEGIAS METODOLOGICAS</p>	LOS PROCEDIMIENTOS PARA EVALUAR DEPENDEN DE LA NATURALEZA DE LA INFORMACION QUE SE REQUIERE PARA LA TOMA DE DECISIONES	NO ESTA BASADO EN UNA METODOLOGIA PARTICULAR. ESTA ABIERTO A ENFOQUES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS.

*/ LA POLITICA PUBLICA DE EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR INTENTA PROMOVER LA CULTURA DE LA EVALUACION HOLISTICA, PARA ELLO SE REQUIERE UNA EVALUACION HIBRIDA QUE INVOLUCRE DIVERSOS MODELOS DE EVALUACION COMO LOS EXPUESTOS.
FUENTE: La misma que el cuadro 4.

interior de las IES, creando así una evaluación que retroalimente a los futuros procesos de planeación. (ver cuadro 6)

Estos aspectos conformaron el primer documento preparado por la CONAEVA que fue aprobado por todas las instituciones miembros de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior ,ANUIES.

En julio de 1990, los rectores de las universidades y los directores de los institutos tecnológicos reunidos en la Asamblea de la ANUIES y la CONAEVA acordaron el establecimiento de un sistema nacional de evaluación de la educación superior que se realizaría en tres modalidades distintas y complementarias. (ver cuadro 7)

La primera es la **autoevaluación** de las IES efectuada por los responsables del diseño y operación de los programas. Esta permite impulsar el desarrollo de cada casa de estudios.

La segunda es la **evaluación interinstitucional** a través de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior CIEES, creados por CONPES. Para realizar esta evaluación se requiere de la visita a cada universidad de los CIEES para la elaboración de diagnósticos

El tercer tipo evaluación requiere como insumos los resultados de las anteriores para poder elaborar la **evaluación global del sistema y subsistemas de educación superior** a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, SESIC, la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, SEIT, el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, COSNET, y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES.

A lo anterior se añade el momento en el cual se realiza la evaluación, para definir la utilidad de los resultados, ya sea que éstos se utilicen como

**CUADRO 6
PROPOSITOS DE LA EVALUACION */**

TIPO	OBJETIVO	CARACTERISTICAS	LIMITES
NORMATIVA	<ul style="list-style-type: none"> - ATENDER DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS - INDICA DE MANERA RIGIDA LA PERIODICIDAD PARA LA ELABORACION DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES 	<ul style="list-style-type: none"> - LOS CRITERIOS, TEMATICA Y METODOS DE EVALUACION SON ESPECIFICADOS A LOS EVALUADORES 	<ul style="list-style-type: none"> - POCA FLEXIBILIDAD PARA EL CAMBIO - IMPACTO LIMITADO EN LA TOMA DE DECISIONES Y EL DESARROLLO DE PROGRAMAS - NO PROMUEVE EL DESARROLLO INSTITUCIONAL - POCA RELACION DE LA EVALUACION CON EL FINANCIAMIENTO
DE RETROALIMENTACION	<ul style="list-style-type: none"> - SE ELABORA CON CIERTO GRADO DE OBLIGATORIEDAD - DETERMINAR EL NIVEL DE AVANCE DE LOS PROGRAMAS - EL LOGRO REAL DE LAS METAS PROPUESTAS - DETERMINAR LA RAZON O CAUSA DE LAS DESVIACIONES (EVALUACION PROGRAMATICA) 	<ul style="list-style-type: none"> - ACTIVIDAD INHERENTE A LOS PROGRAMAS MISMOS - FLEXIBILIDAD EN SU DISEÑO Y EJECUCION - SE CONSTITUYE EN UN MEDIO IMPORTANTE PARA JUSTIFICAR FALLAS, LAGUNAS, LA SUPERVIVENCIA DEL PROGRAMA O LA ADQUISICION DE RECURSOS ADICIONALES - ESTRECHA RELACION EVALUACION-FINANCIAMIENTO 	<ul style="list-style-type: none"> - CARENCIAS ESTRUCTURALES EN LAS IES: CULTURALES OPERATIVAS E INFORMATIVAS PARA LLEVARLA A CABO

*/ LA POLITICA PUBLICA DE EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR INTENTA PROMOVER EL CAMBIO DE LA EVALUACION NORMATIVA TRADICIONAL A LA DE RETROALIMENTACION CON EL PROPOSITO DE ENFATIZAR LA BUSQUEDA DE LA CALIDAD EN LAS ACTIVIDADES UNIVERSITARIAS.

FUENTE: La misma que en el cuadro 4

CUADRO 7
SISTEMA NACIONAL PARA LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR PUBLICA EN MEXICO */

NIVEL	OBJETIVOS	CARACTERISTICAS	INSTANCIAS GUBERNAMENTALES ENCARGADAS DE SU IMPLEMENTACION
<p align="center">INSTITUCIONAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CONOCER A LAS IES, EN PARTICULAR LOS PERFILES A LOS QUE CADA INSTITUCION ASPIRA DE ACUERDO A SU NATURALEZA Y PROYECTOS ACADEMICOS • CON BASE EN LO ANTERIOR, LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES PODRAN COMPARAR LAS IES Y, ASI, EMITIR JUICIOS DE VALOR Y TOMAR DECISIONES CON CLARIDAD SOBRE LA TRAYECTORIA Y PROSPECTIVA DE LA INSTITUCION • LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES PODRAN CONOCER EL FUNCIONAMIENTO ACADEMICO-ADMINISTRATIVO DE CADA INSTITUCION DE EDUCACION SUPERIOR 	<ul style="list-style-type: none"> • LAS IES DEBERAN REALIZAR SU AUTOEVALUACION CON BASE EN LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA CONAEEA • LOS RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y FINANCIEROS DE LAS IES DEBERAN UTILIZARSE PARA LLEVAR A CABO LA AUTOEVALUACION • LAS IES PODRAN ADAPTAR LOS CRITERIOS E INDICADORES DE LA CONAEEA, O, EN SU CASO, CREAR INDICADORES QUE AYUDEN A CONOCER CON PROFUNDIDAD LAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCION 	<ul style="list-style-type: none"> • LA PROPIA INSTITUCION SE HARA CARGO DE SU EVALUACION • SI LO REQUIEREN, PODRAN SOLICITAR LA ASESORIA DE LA CONAEEA PARA LLEVARLA A CABO
<p align="center">INTERINSTITUCIONAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORAR LA CALIDAD DE LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DEL QUEHACER ACADEMICO DE LAS IES, Y PROMOVER LOS CAMBIOS NECESARIOS PARA LOGRAR LA EXCELENCIA ACADEMICA • CONTAR CON LA EVALUACION REALIZADA POR EXPERTOS PARA DETERMINAR LA ASIGNACION DE RECURSOS PUBLICOS ADICIONALES A LAS IES 	<ul style="list-style-type: none"> • SE SITUA EN EL AMBITO DEL QUEHACER SUSTANTIVO DE LAS IES, A UN NIVEL DE MAYOR PARTICULARIDAD, EN UN AREA ESPECIFICA DEL CONOCIMIENTO, O EN UN AREA ESPECIFICA DE LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION SUPERIOR • SE PRETENDE CONOCER Y VALORAR LAS CONDICIONES DE OPERACION Y CALIDAD EN EL QUEHACER COTIDIANO DE LAS IES Y SUS RESULTADOS 	<ul style="list-style-type: none"> • LA REALIZAN LOS COMITES DE PARES, CIEES, QUE PERTENECEN A LA CONAEEA • (ESTE TIPO DE EVALUACION INCIDE DIRECTAMENTE EN LA ASIGNACION DE RECURSOS PUBLICOS ADICIONALES A LAS IES)
<p align="center">DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TRADUCIR LAS DECISIONES DERIVADAS DE ESTA EVALUACION EN POLITICAS Y EN EL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES PARA LA CONSOLIDACION Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR 	<ul style="list-style-type: none"> • DISEÑA MACROVARIABLES PARA ELABORAR UN ANALISIS VALORATIVO DE LA PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA EDUCACION SUPERIOR Y SUS TENDENCIAS DE DESARROLLO 	<ul style="list-style-type: none"> • LA IMPLEMENTAN SEP (SESI-CSEIT) Y CONACYT CON BASE EN LAS PRIORIDADES ESTABLECIDAS EN EL PND, EL PROGRAMA PARA LA MODERNIZACION EDUCATIVA Y LOS CRITERIOS DE LA CONAEEA. • PARA REALIZAR ESTA EVALUACION SE EMPLEAN LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA EVALUACION INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL.

*/ EL APARATO GUBERNAMENTAL CREADO PARA LA EVALUACION Y FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR CONCEDE EL MAYOR PESO, PARA LA TOMA DE DECISIONES, A LA EVALUACION INTERINSTITUCIONAL.

FUENTE: La misma que en el cuadro 4

fuerza primaria de información para conocer el " estado de cosas" antes de llevar a cabo la planeación, o como retroalimentación para llegar a los objetivos deseados en el largo plazo.

En este sentido, independientemente de los criterios que posteriormente afectarán los datos, evaluar es comparar diversas estrategias para seleccionar la que " mejor" cumpla con los objetivos del evaluador. Por lo que tanto los objetivos, los mecanismos y los criterios que guían la evaluación deben ser claros para quienes ejecutan la evaluación y para las entidades que serán evaluadas.

" Entre los criterios más utilizados figuran: eficiencia, eficacia, efectividad y productividad. Sin embargo, algunos de ellos (principalmente el primero) ameritan una redefinición al ser trasladados del ámbito privado al público."²²

En la evaluación que los organismos gubernamentales llevan a cabo, para jerarquizar a las IES en función de su calidad, pertinencia social y excelencia académica, los criterios arriba mencionados se utilizan con un sentido tan amplio que son definidos con base en prioridades propias del sector privado y público.

Así, los organismos gubernamentales encargados de realizar y dictaminar las evaluaciones realizadas en las IES (CONAEVA, SESIC, ANUIES, CONACYT) definen la eficiencia en las universidades públicas como: " el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mínimos costos económicos, sociales y políticos... agregando su sentido privado en la búsqueda de la rentabilidad y de la productividad, que se define como la cantidad de servicios producidos en relación con el volumen de insumos empleados."²³

22 Myriam Cardozo Brum, "La problemática de la evaluación en la administración pública", mimeo, México, CIDE, p.33.

23 Ibid.

En la práctica la racionalidad técnica y la racionalidad política se complementan o compiten en el proceso de evaluación de las IES hasta concretarse en acciones gubernamentales específicas.

La amplitud de los conceptos de los que se ha dotado a la evaluación gubernamental permite realizar una evaluación cuantitativa y cualitativa, esta última ocupa un lugar preponderante en la evaluación como parte esencial de la planeación estratégica del sector de la educación superior.

De acuerdo con la CONAEVA, instancia estatal encargada de la evaluación a las IES, lo que se pretende es:

Facilitar el tránsito gradual hacia un modelo alternativo de asignación de recursos públicos, basado en los esfuerzos y resultados de la evaluación, planeación y presupuestación de las casas de estudio y en la aplicación de estímulos al logro institucional. Este modelo de financiamiento cambiaría radicalmente los procedimientos actuales de asignación financiera, al pasar de un enfoque basado en criterios cuantitativos a otro, en el que lo fundamental sea incrementar la calidad académica, lograr áreas de excelencia y apuntalar los procesos de innovación institucional.²⁴

Sin embargo, el Estado ha ido más allá al definir el criterio de calidad que debe satisfacer la educación superior pública y agregarle el componente llamado: pertinencia social. Así, tan sólo el criterio de calidad reúne dos componentes:

El primero es el acatamiento o respeto a las exigencias epistemológicas de una ciencia o de una disciplina, que es lo que normalmente se denomina excelencia y constituye la calidad intrínseca,... el segundo componente fundamental, que no siempre se incluye cuando se habla de calidad, es la pertinencia social, o sea la correlación con las necesidades del entorno y con las de desarrollo del país... no hay calidad

24 Víctor A. Arredondo, " La estrategia general de la CONAEVA: resultados preliminares", en su libro, Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior, México, SEP, 1992, p. 163.

verdadera sin pertinencia, e idealmente no hay pertinencia sin calidad.²⁵

La pertinencia social de las universidades, en latinoamérica, debe ser exigida por la sociedad en donde los proyectos neoliberales en marcha, profundizan la selectividad y marginalidad y en los cuales grandes grupos de población quedan, cada vez más, al margen del acceso a la educación y a los beneficios de la ciencia y la tecnología. La relación entre logros y objetivos es lo que marca la relatividad de la calidad cuando se habla de pertinencia social.

Para las IES el "ensanchamiento" de los criterios que las califican en las evaluaciones gubernamentales ha provocado un desajuste en sus estructuras organizacionales tradicionales (heredadas) y en sus objetivos. Sin embargo, dadas las especificidades de cada casa de estudios algunas, las menos, están preparadas para el cambio.

Comprender la introducción de nuevos criterios relacionados con la evaluación a la educación superior implica, por una parte, reconocer "que los enfoques, metodologías y propósitos de la evaluación, en este subsector de la educación, están aun en una etapa de consolidación conceptual."²⁶ Y por otra, "reconocer las limitaciones de tiempo y de recursos, la confusión y la falta de precisión tanto por parte de los evaluadores como de los evaluados propias de un proceso nacional que se inicia..."²⁷

25 Sonia Alvarez, "Evaluación de calidad como alternativa para la transformación de las universidades: el caso de Argentina", Revista Interamericana de Gestión y Liderazgo Universitario, 3 (1992), p. 77.

26 Víctor A. Arredondo y Mario Miranda Pachecho, Introducción, en Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior, V. A. Arredondo, [comp.], México, SEP, 1992, p. 22.

27 Víctor A. Arredondo, "La estrategia general de la CONAEVA: resultados preliminares", en su libro Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior, México, SEP, 1992, p. 168.

Este tipo de evaluación, ligada al financiamiento, cambiará la relación de las universidades con el Estado y de las universidades con sus administradores, profesores y clientes.

II.2. Organismos gubernamentales encargados de la evaluación a las instituciones de educación superior públicas, en SEP.

Los organismos gubernamentales encargados de llevar a cabo la nueva estrategia de evaluación en las IES tienen como propósito fundamental llevar a cabo la planeación estratégica, en donde la evaluación es de gran importancia para implementar cambios institucionales en las IES en el corto y mediano plazos, en contraposición a los escasos o nulos efectos que la planeación normativa tiene en la toma de decisiones.

Si bien la planeación directriz permitió delinear escenarios ideales y normas técnicas, raras veces orientó o influyó, de manera contundente, la toma de decisiones.... Ahora en la planeación estratégica se utilizan plazos más cortos, lo que obliga a delinear estrategias y acciones de mayor factibilidad en cuanto a los recursos y al tiempo disponibles. En consecuencia, el enfoque estratégico exige una mayor relación entre la planeación, la programación, la presupuestación, la evaluación y el financiamiento.²⁸

Si se pudiera considerar que existe un antecedente de la evaluación gubernamental a las IES, aunque fallido, tendríamos que remontarnos a los setenta cuando se establecieron unidades de planeación institucional en buena parte de las universidades y tecnológicos públicos, como resultado de la implementación de el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, SINAPPES 1979, pero la evaluación institucional resultó

²⁸ *Ibid.*, p. 158.

ser de carácter cíclico, variable, disperso y, en la mayoría de los casos, separada de la toma de decisiones. Por lo que no sería equiparable con el esfuerzo realizado en la presente administración.

A pesar de que en los últimos 23 años se ha realizado un esfuerzo incremental para evaluar la educación superior, cada vez más de manera sistemática, aun no se ha conformado un sistema de información completo, oportuno y confiable que apoye esta tarea. No es sino hasta este sexenio que se esta construyendo una base de datos confiable, y aun así muchas universidades se resisten a proporcionar la información que el gobierno les solicita; esta actitud es producto de la incertidumbre ante un proceso nuevo en México y también es consecuencia del tradicional hermetismo con que las IES resguardan sus indicadores financieros y de desempeño.

Al iniciarse la presente administración, y de acuerdo con lo señalado en la Ley de Planeación, la ANUIES fue invitada a participar en la consulta pública llevada a cabo para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional del Sector Educativo.

En el documento Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior, resultado de la consulta llevada a cabo en las instituciones asociadas, se reafirmó la elevación de la calidad como el objetivo principal a lograr en el sexenio 1988-1994. Entre los puntos fundamentales para alcanzar este propósito se señaló el de la evaluación, reconociendo que en los 10 años anteriores las IES, y el mismo Estado, habían orientado sus trabajos a la planeación y programación del desarrollo de las instituciones, sin dedicar un esfuerzo similar a las tareas de evaluación.

Para dar respuesta a varios de los lineamientos del Programa para la Modernización Educativa en donde las propuestas de la ANUIES se

retomaron, en noviembre de 1989, se reactivó la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación, CONPES (que se había creado en 1978) concebida como una instancia de concertación en la que participan autoridades gubernamentales y las autoridades de las IES tanto tecnológicas como universitarias.

Como complemento necesario de las diversas acciones de planeación educativa promovidas por la CONPES, después de una década de labores, en noviembre de 1989 esta instancia de concertación instaló la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior CONAEVA, junto con otras cuatro Comisiones, organismo en el que participan de manera colegiada las autoridades gubernamentales y las de las IES. Estas Comisiones han sido definidas por SEP como:

Instancias de concertación entre dependencias del gobierno federal e instituciones de educación superior, cuya función es llegar a puntos de convergencia y acuerdos sobre criterios, lineamientos generales de acción, grandes objetivos, políticas y prioridades en lo relativo a las funciones y tareas de la educación superior, los cuales constituirán marcos de orientación o programas indicativos para el desarrollo de dicho nivel educativo.²⁹

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el correspondiente Programa para la Modernización Educativa enfatizan la necesidad inaplazable de realizar una profunda transformación de la educación superior y establecen como meta el funcionamiento de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, CONAEVA.

Desde su creación se planteó como meta el funcionamiento de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, CONAEVA la cual asumió la responsabilidad de concebir y articular un proceso nacional

²⁹ Ibid., p. 53.

de evaluación en las IES, dar continuidad a dicho proceso, proponer criterios y estándares de calidad para las funciones y tareas de este nivel educativo, y apoyar a las diversas instancias reponsables de la evaluación para que la lleven a cabo mediante los mecanismos sugeridos por ella.

En la estrategia general de la CONAEVA la evaluación no es un fin en sí misma, sino que sus resultados deben tener una utilización real y ser el medio fundamental para hacer más eficiente la toma de decisiones orientada a garantizar la calidad.

La meta fundamental de esta estrategia consiste en operar un Sistema Nacional de Evaluación que impulse y acelere el proceso de modernización de la educación superior. Este sistema se desarrollaría en tres etapas: la de inicio a partir de 1990, la de consolidación en 1991-1992 y la de operación cabal a partir de 1993, concibiendo a la evaluación como un proceso gradual y ascendente que bajo la perspectiva de aproximaciones sucesivas, revisa, ajusta y perfecciona permanentemente sus objetivos, instancias, métodos, tareas e instrumentos.

Sin embargo, hasta ahora no se ha logrado la consolidación de dicho sistema y la labor de convencimiento de las bondades del mismo hacia las instituciones que no han perfeccionado sus instrumentos para llevar a cabo la evaluación es aun intensa. Esto se puede confirmar en el contenido de los discursos que el secretario de la SESIC ha pronunciado ante diversas comunidades estudiantiles, y en sus informes ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados:

Se ha logrado un convencimiento generalizado de los beneficios de la evaluación y una orientación hacia la superación y el mejoramiento institucional. La noción asumida de que es una tarea perfectible ha ayudado a iniciar un proceso nacional complejo que, si bien ha presentado algunas limitaciones y errores, también ha tenido aciertos y, lo más importante, ha

sido objeto de ajustes y afinaciones. Es de esperarse que esta misma actitud continúe para lograr que la evaluación penetre cada vez más, logre una mayor participación y tenga, por tanto, un mayor impacto en la garantía de calidad en los criterios de financiamiento... A medida que la evaluación influya más directamente en el financiamiento, mayor será la certeza y la velocidad con la que se generen los cambios deseados."³⁰

El proceso de evaluación en sus tres modalidades no está aun implementado, ni las tres se han desarrollado con la misma velocidad. Los lineamientos para llevar a cabo la evaluación institucional se enfrentaron al heterogéneo conjunto de IES que cumplen diversos objetivos en todo el país. La estrategia está orientada por la intención de consolidar una comisión de evaluación en cada centro educativo que promueva y coordine estos procesos en todas las oficinas y dependencias e iniciar el intercambio de información con la CONAEVA.

Los informes de evaluación deberán presentarse a la CONAEVA para que ésta inicie la compilación de la información, hasta ahora inédita, para conocer a las IES. Entre los datos con los que se podría contar se encuentran: una descripción de la situación que guarda la institución, el estado deseable de la misma y las características básicas de su funcionamiento ideal, los problemas que requieren atención urgente y demandan mayor prioridad, un programa de trabajo con las acciones a corto plazo necesarias para resolver dichos problemas, las necesidades en cuanto a infraestructura, recursos humanos, técnicos y financieros con el propósito de llevar a cabo tales acciones y las diversas fuentes de financiamiento para dar respuesta las necesidades planteadas.

Cuando las instituciones educativas reúnan la información podrán presentar a la SEP los correspondientes programas de reordenamiento y

30 Mtro. Antonio Gago Huguet, Subsecretario de Educación Superior, Comparecencia ante la Cámara de Diputados, México, 1992, pp. 19-20.

mejoramiento institucional a fin de incidir en la asignación de fondos económicos adicionales.

El valor de la **evaluación del sistema de educación superior** residirá en la creación de macrovariables que nos permitan conocer la cobertura del SES, su crecimiento, los factores distributivos, el financiamiento que se le asigna, las políticas educativas, los modelos prevaecientes de desarrollo institucional, la calidad global del SES, y el impacto social del sistema de educación superior y de sus subsistemas universitario y tecnológico.

Considero que las autoridades centrales, SEP Y CONAEVA, encargadas de inducir el proceso de evaluación en las IES, otorgan el mayor peso en la toma de decisiones que afectarán los recursos adicionales asignados a cada institución al proceso de **evaluación interinstitucional** de pares académicos. Modalidad llevada a cabo a través de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior ,CIEES. Para ubicarlos en el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior ver **cuadros 8 y 8 bis**.

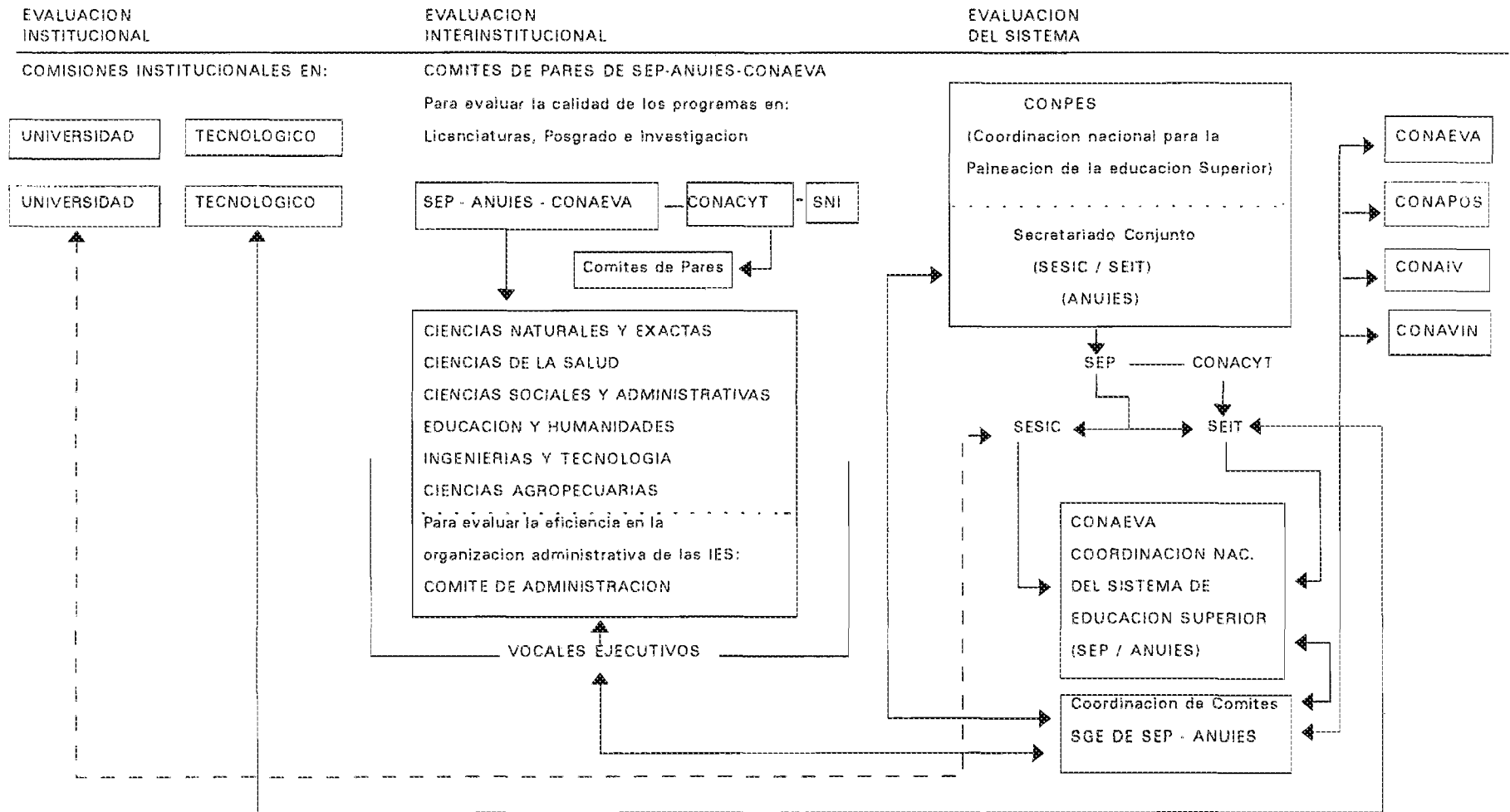
Para realizar una evaluación integral de las funciones académicas y administrativas de las universidades se crearon nueve comités de evaluación interinstitucional, conformados por personal académico de prestigio nacional que fue seleccionado por votación de los académicos del conjunto nacional de IES.

Los Comites evalúan programas en seis áreas del conocimiento Ciencias Naturales y Exactas, Ciencias Agropecuarias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Administrativas, Educación y Humanidades e Ingeniería y Tecnología; así como en los temas de **Administración y Funciones Adjetivas**, Difusión y Extensión, e Infraestructura de Apoyo Académico.

CUADRO 8

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION

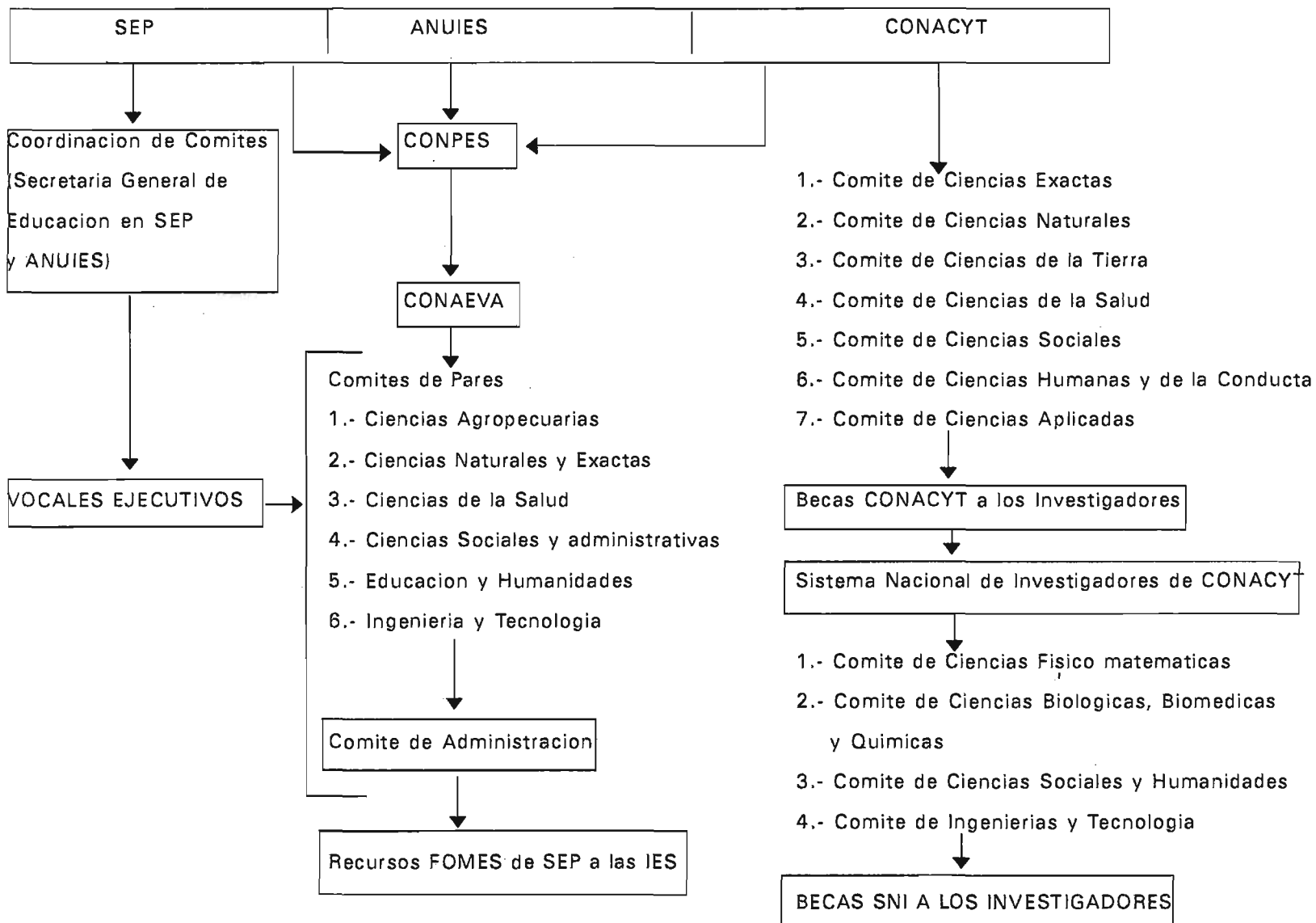
INSTANCIAS DE COORDINACION Y OPERACION */



*/ Elaboracion propia con base en: "Estrategia para la integracion y funcionamiento de los CIEES, Comites de Pares, SEP-ANUIES-CONPES, MEXICO, Producto de la XX Reunion nacional de CONPES.

CUADRO 8bis

EVALUACION INTERINSTITUCIONAL DE LA EDUCACION SUPERIOR ..*/



*/ Elaboracion propia con base en: - Estrategia para la integracion y funcionamiento de los CIEES, SEP-ANUIES-CONPES; - PROGRAMA DE TRABAJO 1991, CONACYT; - Eduardo Ibarra Colado, [comp.] La Universidad Ante el Espejo de la Excelencia, Mexico, UAM-Iztapalapa, 1993.

Cada comité estableció criterios, normas, estándares mínimos, y una estrategia particular de trabajo para evaluar las principales licenciaturas y programas de investigación en el país mediante el mecanismo de pares académicos.

A pesar de la diversidad de áreas que evalúan los Comités, la asignación de recursos adicionales a las IES se encuentra determinada por la evaluación que lleva a cabo el **Comité de Administración** a través de las estrategias establecidas por la CONAEVA.

El Comité elaboró criterios para realizar la evaluación de la función administrativa de las IES entre las áreas de interés se encuentran el gobierno, la planeación, el apoyo académico, el apoyo administrativo, los recursos financieros, los recursos humanos y la coordinación y vinculación con los sectores productivo y social. Para comprender los aspectos que se valoran en cada área y los resultados que se espera obtener ver cuadro 9.

Los criterios establecidos por el Comité de Administración apoyan las estrategias que la política pública de educación superior considera como guía para la implementación de la modernización educativa, establecen que la evaluación es igual a la búsqueda de calidad y que mayor calidad es igual a más financiamiento adicional.

Actualmente CONACYT está sectorizado en SEP; sin embargo, los dos juegos de Comités de Pares que tiene a su cargo cumplen funciones distintas a los del otro juego de Comités de los CIEES. La labor de CONACYT consiste básicamente en la dictaminación, más que evaluación, de programas y proyectos de investigación.

CUADRO 9
CRITERIOS DE EVALUACION INTERINSTITUCIONAL QUE CORRESPONDEN A LOS CIEES 1/

MARCO DE REFERENCIA INSTITUCIONAL PARA REALIZAR LA EVALUACION DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA DE UN AREA O UN PROGRAMA: MISION, FILOSOFIA, NATURALEZA, FINES, PRINCIPIOS, OBJETIVOS, POLITICAS E IDENTIDAD DE LA INSTITUCION EDUCATIVA

AREAS	NORMATIVIDAD: (NO SOLO NORMAS JURIDICAS, TAMBIEN LAS ACADEMICAS, ADMINISTRATIVAS, DE OPERACION ETC.)	FUNCIONALIDAD OPERACION O GESTION	RESULTADOS O PRODUCTOS OBTENIDOS, ASI COMO EL IMPACTO INTERNO Y EXTERNO DE LOS PROGRAMAS Y ACTIVIDADES INSTITUCIONALES
	CRITERIOS	CRITERIOS	CRITERIOS
1) GOBIERNO	EXISTENCIA - VIGENCIA DIFUSION	ADECUACION CONGRUENCIA	CONGRUENCIA CONSISTENCIA INTEGRACION
2) PLANEACION	EXISTENCIA DIFUSION ADECUACION VIGENCIA VIABILIDAD	RELEVANCIA EFICACIA EFICIENCIA CONGRUENCIA COBERTURA DESCENTRALIZACION	IMPACTO EN: - EL DESARROLLO ACADEMICO - LA VINCULACION DOCENCIA-INVESTIGACION - LA VINCULACION UNIVERSIDAD-SOCIEDAD - LA EFICIENCIA TERMINAL, Y SU CONTRIBUCION PARA EL DESARROLLO EFICAZ DE LAS DIVERSAS ACTIVIDADES DE GESTION Y EN GENERAL DE LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES
3) APOYO ACADEMICO	EXISTENCIA DIFUSION ADECUACION VIGENCIA VIABILIDAD	SUFICIENCIA COBERTURA OPORTUNIDAD ADECUACION ACTUALIDAD EQUILIBRIO	IMPACTO EN: - LA PRODUCTIVIDAD - LA CALIDAD - EL RENDIMIENTO DE LA COMUNIDAD ACADEMICA EN EL PLANTEL - GRADO EN QUE LOS SERVICIOS DE APOYO ACADEMICO ESTAN CONTRIBUYENDO A ALCANZAR LOS OBJETIVOS Y METAS DE LOS PROGRAMAS ACADEMICOS DE LAS FUNCIONES SUSTANTIVAS.
4) APOYO ADMINISTRATIVO	EXISTENCIA DIFUSION ADECUACION VIGENCIA VIABILIDAD	EFICACIA EFICIENCIA OPORTUNIDAD CALIDAD	IMPACTO EN: - EL RENDIMIENTO ACADEMICO, ADMINISTRATIVO Y ACADEMICO-ADMINISTRATIVO - LA SUPERACION DE LA CALIDAD, EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD DE LAS DIVERSAS FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE LA DEPENDENCIA.
5) RECURSOS FINANCIEROS	EXISTENCIA DIFUSION ADECUACION VIGENCIA VIABILIDAD	EFICIENCIA SUFICIENCIA COBERTURA OPORTUNIDAD DESCENTRALIZACION CONGRUENCIA SEGUIMIENTO	RENDIMIENTO
6) RECURSOS HUMANOS	EXISTENCIA DIFUSION ADECUACION VIGENCIA VIABILIDAD	SUFICIENCIA FORMACION EQUILIBRIO CALIDAD EFICACIA	PRODUCTIVIDAD RENDIMIENTO
7) COORDINACION Y VINCULACION	EXISTENCIA DIFUSION ADECUACION VIGENCIA VIABILIDAD	COBERTURA CONTINUIDAD EFICACIA SEGUIMIENTO	IMPACTO EN EL NIVEL EN QUE LA VINCULACION CON OTRAS IES Y CON LOS SECTORES SOCIALES Y PRODUCTIVOS CONTRIBUYE AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES Y EN PARTICULAR EN ASPECTOS COMO: - APOYO FINANCIERO - PRACTICAS PROFESIONALES - SERVICIO SOCIAL, - ESTANCIAS DE PROFESORES Y ESTUDIANTES Y EN EL NIVEL EN QUE LA VINCULACION-RELACION CON EL SECTOR GUBERNAMENTAL (CONPES) CONTRIBUYE AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES.

1/ Elaboración con base en : GUIA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACION INTERINSTITUCIONAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA EN LAS IES,
 ANUIES-CIEES-Comité de Administración, México, 1991.

II.3. La Evaluación Externa a las Instituciones de Educación Superior

La implementación en México de la evaluación externa a las IES, como producto de una tendencia mundial que enfatiza la importancia de la evaluación como sistema de acreditación en el ámbito académico, coloca en un lugar preponderante a la evaluación interinstitucional a cargo de los CIEES y en particular la realizada por el **Comité de Administración**.

Esto se debe a que la evaluación posee el sentido pragmático de lograr la calidad, garantizarla y asumirla como un propósito dinámico que busca la elevación permanente del desempeño académico, tanto en el ámbito de los programas, como en el de las instituciones y del Sistema en su totalidad.

Para cumplir con este conjunto de objetivos la evaluación interinstitucional a través de la metodología que ha diseñado provee los insumos en forma de datos especializados.

Para desarrollar su metodología de trabajo el Comité de Administración requiere de información proporcionada por las IES. Para comprender el sistema de evaluación nacional y en particular la parte que corresponde al Comité de Administración a través de su labor de análisis, sus fuentes de información, objetivos y límites de su alcance debido a las características del SES, ver el cuadro 10.

La información creada por este tipo de evaluación externa será necesaria para apreciar la viabilidad, pertinencia y relevancia de los proyectos que buscan apoyos adicionales. También se requiere de información comparativa sobre los estándares en otros países para que junto con el conocimiento de la realidad nacional se definan normas, perfiles y

**CUADRO 10
COMITE DE ADMINISTRACION. METODOLOGIA DE TRABAJO**

ETAPAS	FUENTE DE INFORMACION	OBJETIVO	LIMITES
1) RECOPIACION DE INFORMACION ESTADISTICA, DOCUMENTAL Y APRECIATIVA	<ul style="list-style-type: none"> - LA INFORMACION ESTADISTICA DISPONIBLE EN LA SECRETARIA GENERAL EJECUTIVA DE LA ANRHS, LA SEP Y OTRAS DEPENDENCIAS CENTRALES - SE SOLICITARA A LA INSTITUCION QUE VAYA A EVALUARSE, LA INFORMACION DE LA CUAL NO SE DISPONGA - SE SOLICITARA INFORMACION APRECIATIVA DE LA SITUACION GENERAL PREVALECIENTE EN UNA INSTITUCION A EVALUAR: A LOS FUNCIONARIOS, EXPERTOS, O INVESTIGADORES QUE LA CONOZCAN - SE REVISARAN LOS REPORTES DE AUTOEVALUACION Y LOS ANALISIS O DICTAMENES SOBRE ELLOS 	<ul style="list-style-type: none"> - RECOPIAR Y/O CREAR LA INFORMACION NECESARIA PARA CONOCER A LAS IES - CON BASE EN LA INFORMACION SE HARAN JUICIOS DE VALOR PARA CATALOGAR A LAS UNIVERSIDADES SEGUN LA CALIDAD DE SUS FUNCIONES ADJETIVAS 	<ul style="list-style-type: none"> - CARENCIA DE INFORMACION, Y TAMBIEN DEL PERSONAL ADECUADO PARA CREARLA, EN ALGUNAS OCASIONES EN LAS IES. - (LA SEP Y LAS IES SE ENCUENTRAN EN UN PROCESO PARALELO DE CREACION DE INFORMACION)
2) ANALISIS DE LA INFORMACION	SE HARA UNA REVISION ANALITICA DE LA INFORMACION RECOPIADA PARA TENER CONOCIMIENTO Y UNA VISION GENERAL DE LA INSTITUCION ANTES DE LA VISITA.	SE DETECTARAN LOS PUNTOS Y ASPECTOS CLAVE SOBRE LOS CUALES HABRA QUE PROFUNDIZAR EN LA VISITA	SE ANALIZA INFORMACION QUE NO PUEDE COMPARARSE CON SERIES DE AÑOS ANTERIORES
3) VISITA INSTITUCIONAL	LA INSTITUCION EDUCATIVA	DETALLAR, CORROBORAR O PROFUNDIZAR LA INFORMACION Y FORMULAR JUICIOS VALORATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> - LA APERTURA INSTITUCIONAL Y LA ORIENTACION DE LA INFORMACION DEPENDERAN DE LA ADMINISTRACION EN EL PODER - EFECTO DE SIMULACION EN LAS IES
4) PREPARACION DEL INFORME	POR EL COMITE DE ADMINISTRACION	<ul style="list-style-type: none"> - EMITIR UNA OPINION SOBRE LA SITUACION PREVALECIENTE EN EL AREA, PROGRAMA O FUNCION EVALUADA; Y PROPORCIONARSELO A SEP - ELABORAR SUGERENCIAS Y PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO Y HACERLO DEL CONOCIMIENTO DE LA INSTITUCION EDUCATIVA 	<ul style="list-style-type: none"> - LOS RESULTADOS SE BASAN EN EL JUICIO DE LOS EXPERTOS Y EN OCASIONES NO CUENTAN CON LA SUFICIENTE INFORMACION. - LA INSTITUCION EDUCATIVA DEBE, EN LA MAYORIA DE LOS CASOS, ALLEGARSE RECURSOS NECESARIOS: ECONOMICOS, DE INFRAESTRUCTURA Y HUMANOS PARA IMPLEMENTAR LAS SUGERENCIAS DEL COMITE

1/ Elaboración con base en : GUÍA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS IES, ANRHS-CIESS-Comité de Administración, México, 1991.

estándares de calidad para las licenciaturas, posgrados, programas y unidades académicas.

La evaluación interinstitucional, a través del mecanismo de pares académicos, puede tener funciones distintas:

- 1) la evaluación diagnóstica sobre la situación de las funciones y tareas de la educación superior en un área determinada;
- 2) " Acreditación" y el reconocimiento que pueden otorgarse a unidades académicas o a programas específicos, en la medida que satisfagan criterios y estándares de calidad, convencionalmente establecidos;
- 3) La dictaminación puntual sobre proyectos o programas que buscan apoyos económicos adicionales.³¹

Con esta información serán evaluadas tanto las funciones sustantivas, que son las de carácter académico y la razón de ser de las instituciones, como las funciones adjetivas que comprenden a la administración y que sirven de sustento a aquéllas para un desarrollo congruente, armónico y eficiente de la vida académica.

El Comité de Administración deberá perfilar una administración cuya eficiencia la acerque a la empresarial, pero su dimensión pedagógica la hará proseguir el mismo camino de los fines últimos de la educación superior, que impactan la formación de individuos, el desarrollo y difusión de la ciencia y la tecnología y la atención oportuna de su responsabilidad social en cada momento histórico.³²

El Comité de Administración tiene como objetivo el otorgar su verdadera dimensión a la función administrativa y lograr que cumpla adecuadamente con las tareas que la componen.

La evaluación podrá ser de dos tipos: **Institucional** que evalúa las funciones administrativas de manera integral, abarcando todas las áreas y

31 Estrategia para la integración y funcionamiento de los CIEES, Comités de pares, México, SEP-ANUIES-CONPES, p. 13.

32 Guía Metodológica para la Evaluación Interinstitucional de la Función Administrativa, en las Instituciones de Educación Superior, Comité de Administración de los CIEES, México, 1991, p. 7.

su informe ofrecerá recomendaciones y propuestas para la aplicación en la Institución correspondiente y, Transversal que analizará un área, programa o servicio en todo el Sistema de Educación Superior. El informe de este último ofrecerá recomendaciones y propuestas para la adopción de políticas generales de aplicación nacional o en alguno de los subsistemas en particular (universitario o tecnológico).

El Comité de Administración adaptó a sus necesidades los Criterios de Evaluación Interinstitucional de los CIEES (que se muestran en el Cuadro 9) para llevar a cabo la Evaluación que se le encomendó y, que debe enfatizar los aspectos relevantes de las funciones adjetivas de las universidades.

Los resultados de dicha adaptación se pueden observar en el cuadro 10 . En detalle su búsqueda en algunas áreas relevantes comprende:³³

En el Area de Planeación:

1. Fecha de aprobación del último Plan de Desarrollo Institucional y vigencia.
2. Tipo y mecanismos de participación de la comunidad en los procesos de planeación.
3. Reglamentación existente en materia de planeación.
4. Sistema de información con que cuenta la Institución.
5. Unidad encargada de la planeación: principales funciones, personal asignado y principales productos.
6. Programa Operativo Anual.

En el Area de Apoyo Administrativo:

Organización

1. Tipo de organización académico- administrativa (por escuelas, facultades, departamentos, otro).
2. Fecha de aprobación del organigrama vigente.
3. Fecha de aprobación del Manual de Organización.
4. Manuales de procedimientos y de operación con que cuenta y fecha de aprobación.

33 Ibid., pp.27-33.

Administración Escolar

1. Funciones Principales.
2. Servicios que se ofrecen.
3. Sistemas que utiliza para registro, seguimiento y control.
4. Información que genera.

Inventarios

1. Inventarios con que se cuenta y fecha de terminación.

Planta Física

1. Número de aulas por escuela, facultad o equivalente.
2. Talleres, laboratorios, auditorios, campos deportivos y otras instalaciones con que cuenta.

Servicios

1. Servicios que se ofrecen en la Institución: librería, cafetería, servicio médico, etc.

En el Area de Recursos Financieros

1. Presupuesto aprobado. Serie histórica de 5 años.
2. Presupuesto ejercido. Serie histórica de 5 años.
3. Distribución Porcentual. Serie histórica de 5 años.
 - Por fuente.
 - Por Destino del Gasto (por función).
 - Por Destino del Gasto (inversión, operación y servicios personales).
 - Distribución del monto destinado a pagos al personal:
 - Académico.
 - Administrativo.
 - Directivo.
4. Area(s) o Dependencia(s) Responsable(s) de formular el presupuesto.
5. Instancia de autoridad que aprueba el presupuesto.
6. Relación planeación-programación-presupuestación.
7. Tipo de formulación presupuestaria con que trabaja:
 - Por programas.
 - Con orientación programática.
 - Por función.
 - Por objeto del gasto.
 - Otra.
8. Monto de los activos de los dos años anteriores.
9. Monto de pasivos en los dos años anteriores.
10. Costo promedio por alumno.
11. Cuotas escolares vigentes.

En el Area de Recursos Humanos

1. Sistema de selección del personal.
 - Académico.
 - Administrativo.
2. Fecha de aprobación del manual de puestos.
3. Número de integrantes del personal administrativo.
 - De base.
 - De confianza.
4. Programas de formación del personal administrativo y promedio anual de beneficiados.
5. Programas de estímulos al personal administrativo.
6. Relación alumnos/profesores.
7. Relación alumnos/profesores de tiempo completo.
8. Relación alumnos/personal administrativo.
9. Relación personal administrativo/personal académico.
10. Sindicatos existentes.

En el Area de Coordinación y Vinculación

1. Número de programas de intercambio y colaboración interinstitucional en marcha con instituciones educativas del estado, del país y/o del extranjero.
 - Contraparte.
 - Objeto.
 - Fecha de firma (y/o renovación) y de terminación, en caso de existir convenio.
2. Número de programas de colaboración y apoyo con entidades externas a la institución, del estado, del país y/o del extranjero.
 - Contraparte.
 - Objeto.
 - Fecha de firma (y/o renovación) y de terminación, en caso de existir convenio.
3. Contratos de servicios con industrias, empresas, gobierno, o entidades externas de la sociedad civil.

El Comité de Administración deberá adaptar su análisis a la estructura organizativo-administrativa con que cuente cada Institución. La metodología y los procesos se irán afinando por aproximaciones sucesivas.

En el proceso de Evaluación el Comité dará especial atención a los aspectos acordados como prioridades y compromisos por la Asamblea General de la ANUIES que toma en consideración las aportaciones de las Comisiones Nacionales de Evaluación, Posgrado, De Investigación y Vinculación con el Sector Productivo y, CONPES. Estas prioridades se

encuentran en el documento Prioridades y Compromisos para la Educación Superior en México (1991-1994).

Debe señalarse que el proceso de evaluación realizado en 1990 (por primera vez en forma obligatoria para todas las IES públicas) detectó problemas relativos a deficiencias o situaciones adversas para el funcionamiento particular de cada una de las IES. La revisión de dichos problemas permite observar que éstos son tanto de carácter estructural como funcional.

Algunos problemas pueden generalizarse para la mayoría de las instituciones de educación superior y éstos pueden ser considerados como condicionantes de su funcionamiento debido a que su presencia es permanente. Con base en las observaciones obtenidas en la evaluación interinstitucional a la IES se establecieron las siguientes diez líneas prioritarias para el desarrollo de la educación superior las cuales deberán solucionarse gradualmente:

1. Actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales.
2. Formación de Profesores.
3. Formación de Investigadores.
4. Revisión y readecuación de la oferta educativa.
5. Definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado.
6. Actualización de la infraestructura académica.
7. Reordenación de la administración y la normatividad.
8. Establecer un sistema institucional de información.
9. Diversificación de las fuentes de financiamiento.

10. Impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de educación superior.

El Comité de Administración, en particular, debe dedicar su esfuerzo a evaluar y sugerir soluciones en los puntos 7, 9 y 10 de los anteriormente mencionados.

Una inadecuada administración (punto 7) sea ésta de recursos humanos, materiales o financieros resulta dañina para el trabajo académico; la única solución será el desarrollo un programa puntual de reordenación administrativa y normativa orientado al mejoramiento de las condiciones y prácticas de la gestión y administración de la instituciones.

Buena parte del mejoramiento y la reordenación en las instituciones de educación superior puede alcanzarse a partir de la decisión de trabajar y transformar con base en la capacidad académica, el liderazgo, y la cooperación entre quienes integran una comunidad. Esto es sin duda esencial pero no suficiente, pues se requieren mayores recursos económicos (punto 9).

En este aspecto, dado el rezago acumulado existente en múltiples áreas del desarrollo social del país, es previsible la insuficiencia de los subsidios federal y estatal, por lo que la obtención de recursos de otras fuentes es indispensable. En esta línea habrán de precisarse las acciones que deberán realizarse para impulsar la participación de los grupos sociales, incluyendo a los propios estudiantes, en el financiamiento de la institución.

Los quehaceres de las IES requieren, además de los recursos que reciben de la sociedad, de precisar acuerdos y convenios con el sector productivo (punto 10) para ampliar sus posibilidades de desarrollo.

El informe que presenta el Comité de Administración, como producto de su trabajo de evaluación en relación a los puntos anteriores (7, 9 y 10) se elabora con base en la apreciación y valoración a que llegan, por medio del consenso, los miembros del Comité que efectuaron la visita.

Este debe ser un documento de poca extensión en donde se señale la opinión sobre la situación prevaleciente en el área o áreas evaluadas y las recomendaciones que se consideren pertinentes para el mejoramiento de la función, el área o los programas evaluados. Fue entonces cuando el Comité de Administración aportó datos relevantes que daban muestras claras de los cambios que las IES requieren en su organización para ser eficaces y autosuficientes.

En cuanto a la evaluación que lleva a cabo el CONACYT, en forma paralela a la evaluación de SEP, a través de sus Comités de Pares (integrados por miembros designados por él) que deciden la asignación de recursos federales posee también gran relevancia. Esta incluye a las Universidades, sus programas de investigación, los equipos que los llevan a cabo y a los investigadores en forma individual y se concentra en el apoyo a las ciencias exactas.

Desde 1970 se iniciaron los apoyos a ciencia y tecnología con la creación del CONACYT. Los criterios y mecanismos de dictaminación utilizados en la asignación de recursos han presentado con el transcurso del tiempo deficiencias de índole burocrático y administrativo.

Uno de los principales problemas fue el establecimiento de áreas prioritarias para la investigación y la formación de recursos humanos. Esta definición implicaba una selección arbitraria, basada en criterios subjetivos y discrecionales, más burocráticos que científicos. Por una parte los Comités de Evaluación eran insuficientes, lo que impedía se realizarán las evaluaciones de todos los proyectos. La asignación del monto de los recursos se realizaba sin criterios claros y aunque se

apoyaba un mayor número de propuestas, el financiamiento no era suficiente para satisfacer los requerimientos y cumplir los objetivos. Esta situación se presentaba tanto en la asignación de recursos a proyectos de investigación, como en el otorgamiento de becas.³⁴

Actualmente, el CONACYT concluyó su reestructuración que comprende el reajuste de los recursos asignados a su administración y operación y, la redefinición de las tareas sustantivas. Entre éstas se encuentran:

- Fomentar las actividades de investigación científica y modernización tecnológica.
- Impulsar la excelencia, la calidad académica y la formación de recursos humanos de alto nivel en la investigación científica y tecnológica.
- Propiciar la participación del sector productivo en el proceso de la modernización tecnológica del país.
- Incentivar el desarrollo y la investigación en las áreas de ciencia básica y ciencias aplicadas.
- Canalizar recursos a las actividades de investigación científica y de modernización tecnológica bajo criterios estrictos de selectividad y mediante procedimientos eficaces y transparentes.
- Definir la asignación de los recursos provenientes de fuentes de financiamiento distintos al Gobierno Federal, para la ejecución de programas, proyectos y formación de recursos humanos en investigación científica y tecnológica.

CONACYT se encuentra ahora sectorizado en la Secretaría de Educación Pública, antes pertenecía a la Secretaría de Programación y

34 CONACYT, Programa de Trabajo, 1991,p.10.

Presupuesto. Esto hace que CONACYT sea uno más de los instrumentos de SEP y CONPES para implementar la modernización educativa.

Sin embargo, en la práctica, la evaluación de la educación superior esta dividida en 2 subsistemas: el universitario y el tecnológico, y en dos dependencias gubernamentales que la llevan a cabo: SEP en el primer caso y CONACYT en el segundo. La metodología desarrollada por SEP concuerda perfectamente con lo que podemos llamar procesos de evaluación de programas y proyectos, en el caso de CONACYT el resultado es más una calificación o dictaminación de los mismos.

También los sujetos de las universidades o tecnológicos se encuentran divididos, en la práctica, para la evaluación y la asignación de los recursos económicos: la SEP atiende principalmente a las universidades como organizaciones; como un todo que debe ser analizado en su contexto y en todos sus componentes estructurales y funcionales (ver criterios de los CIEES antes mencionados); CONACYT, aunque también realiza evaluaciones similares a las de SEP en los tecnológicos y universidades, ha preferido concentrar sus recursos humanos, materiales y financieros en la dictaminación y el apoyo económico a los investigadores como entes relacionados más con proyectos de investigación que con las instituciones educativas.

Mientras que la SEP apoya a las instituciones para que se conviertan en nichos de excelencia; CONACYT, desea que los mejores investigadores consigan recursos de la iniciativa privada para sus proyectos y los lleven como consecuencia a la universidad a la que se encuentren adscritos como académicos; estableciendo así, la relación tan anhelada entre el sector privado y las IES para desarrollar proyectos de interés para el sector productivo del país o del extranjero.

Además, el financiamiento de CONACYT privilegia los proyectos y la formación de recursos humanos en el nivel de posgrado (maestrías y doctorados) a través de becas; mientras que la SEP contempla el impulso a programas de licenciatura a través del fondo para la modernización educativa, FOMES.

En la SEP la excelencia educativa se mide por la trayectoria de las instituciones que la imparten; en CONACYT la excelencia de la ciencia se medirá a través de la productividad, la pertinencia y prestigio de quienes la realizan.³⁵

Los proyectos que apoyan SEP y CONACYT no son exclusivos de una u otra dependencia pero los mecanismos para evaluarlos y asignar los recursos muestran las tendencias antes mencionadas.

Independientemente de que SEP o CONACYT lleve a cabo la política pública de evaluación y financiamiento, ésta se encuentra enmarcada por un conjunto de conceptos y términos íntimamente relacionados: equidad, autonomía universitaria, planeación, eficiencia, democracia, subsidio gubernamental, etc.; a los que ahora se suman evaluación, calidad, pertinencia social, prioridades del desarrollo nacional, vinculación con la industria (incubadoras de empresa), financiamiento no gubernamental o alternativo, autosuficiencia en las universidades, etc.

Estos últimos conceptos no son nuevos en el área de la política educativa pero, algunos de ellos se han convertido en la razón de ser (en el deber ser) de la educación superior en México (según el nuevo discurso estatal-oficial) y sustituirán a los anteriores en el largo plazo, creando una nueva cultura en la hechura de las políticas dirigidas a las universidades.

35 Eduardo Ibarra Colado, La universidad ante el espejo de la excelencia, en juegos organizacionales, México, UAM-I, 1 ed., 1993, p. 365.

Por lo tanto, habrá que analizar las nuevas estrategias de funcionamiento que tanto el Estado como las IES adopten ante el nuevo discurso que intenta responder a los nuevos retos del país (como la apertura comercial que será el inicio de otros intercambios como el de servicios de salud, de comunicaciones, etc) a través de las dicotomías: estructura organizacional -- funcionamiento institucional; teoría comportamental -- práctica cotidiana; generalidad planificadora -- especificidades regionales (evaluación). Y desde esta perspectiva, iniciar la reflexión de las nuevas modalidades en el comportamiento-estrategia de las IES ante un contexto agresivo, cambiante y económicamente austero, que redundará en el énfasis de la utilización de criterios coercitivos³⁶ por parte del Estado en la asignación de recursos monetarios.

Finalmente, la información que ha logrado recabar y/o crear, el Comité de Administración, en sus análisis, constituye el primer esfuerzo por conocer de manera sistemática a las Instituciones de Educación Superior Públicas del país.

Los diagnósticos que con anterioridad habían elaborado de manera aislada las Instituciones señalan problemas similares a los ahora encontrados. En 1986, el PROIDES (Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior) realizó un diagnóstico de la situación en que se encontraban las IES. Hasta hoy, los problemas permanecen y el agravamiento de algunos indica que no han ocurrido avances significativos en cuanto a la superación o erradicación de los mismos en los últimos ocho años. Estos problemas que aun persisten son los señalados en las diez líneas de acción prioritarias para las IES (mencionadas en este capítulo).

³⁶ Criterio coercitivo, en la literatura que analiza las actividades de las universidades, es sinónimo de criterio cualitativo.

Sin embargo, la persistencia de los problemas era producto de sugerencias para solucionarlos que no poseían de manera inherente alguna medida coercitiva contra su no aplicación. Actualmente, los resultados del proceso de evaluación gubernamental en las IES públicas conllevan la autorización de los recursos gubernamentales adicionales en las universidades que presentan los mejores proyectos de solución a sus necesidades académicas y administrativas. Se pretende con esto que las universidades tiendan a convertirse en instituciones de calidad y pertinencia social.

En este sentido evaluación es igual a exclusión porque la lógica induce a apoyar únicamente a las universidades con más posibilidades de lograr la excelencia académica. En el caso de los investigadores la tendencia a la exclusión de la mayoría no se diluye pues los profesores-investigadores de excelencia en este país son muy pocos respecto a la población total de académicos.

La Secretaría de Educación Pública, SEP, es el organismo gubernamental encargado de la implementación de la evaluación a las IES (ver cuadro 11) bajo su tutela se encuentran ahora el CONACYT y el Sistema Nacional de Investigadores, SNI, por eso este capítulo enfatizó la labor del Comité de Administración, perteneciente a SEP-CONPES-CONAEVA; y el capítulo siguiente se concentrará principalmente en el Fondo para la Modernización Educativa, FOMES, que es el mecanismo de SEP para otorgar los recursos adicionales a las universidades.

**CUADRO 11
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA**

SEP	SUBSECTOR	COORDINADORA DE SUBSECTOR	ORGANISMOS COORDINADOS PRESUPUESTALMENTE			
			ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS ESTATALES	ENTIDADES AUTONOMAS	ENTIDADES SEP/CONACYT	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
EDUCACION	EDUCACION SUPERIOR	SUBSECRETARIA DE EDUCACION SUPERIOR (SESIK)	UNIVERSIDADES ESTATALES (33)	UNAM UAM	CIDE EL COLEGIO DE MEXICO EL COLEGIO DE MICHOACAN EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE FUNDACION A. ROSENBLUETH	CONACYT SNI

CAPITULO III. FINANCIAMIENTO GUBERNAMENTAL A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR; CARACTERISTICAS Y CRITERIOS.

El financiamiento gubernamental a las IES se divide en dos tipos de subsidios: ordinarios y adicionales. La política pública de evaluación a la educación superior afecta, positiva o negativamente, los recursos adicionales.

III.1. Subsidios

El financiamiento estatal a las universidades públicas se lleva a cabo a través de la Secretaría de Educación Pública, SEP.

Los criterios para otorgar el financiamiento a las IES se basan en el desempeño de sus funciones administrativas de planeación, programación y presupuestación, el ejercicio del presupuesto, control y evaluación del gasto. Estos procedimientos formales se caracterizan por sus tecnicismos, que según Guy Benveniste³⁷ ocultan la debilidad política de las universidades públicas en el proceso de solicitud de recursos.

La mayor parte de los recursos financieros que reciben las universidades (el 80% de sus ingresos, en promedio) es de origen fiscal. Lo reciben de la SEP, a través de lo que el Presupuesto de Egresos de la Federación le otorga. Cuando la universidad es estatal recibe recursos también de su gobierno local.(ver cuadro 12)

37 Guy Benveniste, " New Politics of Higher Education: Hidden and Complex ", Review of Higher Education.

CUADRO 12
PORCENTAJES DE PARTICIPACION FEDERAL Y ESTATAL
EN EL SUBSIDIO DE LAS UNIVERSIDADES

UNIVERSIDAD	FEDERAL	ESTATAL
U.A. DE AGUASCALIENTES	78	22
U.A. DE BAJA CALIFORNIA	55	45
U.A. DE BAJA CALIFORNIA SUR	85	15
U.A. DE CAMPECHE	71	29
U.A. DEL CARMEN	65	35
U.A. DE COAHUILA	50	50
U.A. DE COLIMA	91	9
U.A. DE CHIAPAS	76	24
U.A. DE CHIHUAHUA	60	40
U.A. DE CIUDAD JUAREZ	72	28
U. JUAREZ DEL EDO. DE DURANGO	88	12
U. DE GUANAJUATO	66	34
U.A. DE GUERRERO	90	10
U.A. DE HIDALGO	79	21
U. DE GUADALAJARA	52	48
U.A. DEL ESTADO DE MEXICO	50	50
U. MICH. DE SAN NICOLAS DE H.	70	30
U.A. DEL EDO. DE MORELOS	82	18
U.A. DE NAYARIT	94	6
U.A. DE NUEVO LEON	62	38
U.A. BENITO JUAREZ DE OAXACA	90	10
U.A. DE PUEBLA	80	20
U.A. DE QUERETARO	84	16
U.A. DE SAN LUIS POTOSI	89	11
U.A. DE SINALOA	88	13
U. SONORA	50	50
INSTITUTO TECNOLOGICO DE SONORA	50	50
UNIVERSIDAD JUAREZ A. DE TABASCO	60	40
U.A. DE TAMAULIPAS	60	40
U.A. DE TLAXCALA	80	20
U. VERACRUZANA	16	84
U.A. DE YUCATAN	90	10
U.A. DE ZACATECAS	88	12
U. DE QUINTANA ROO	50	50

Fuente: SEP, SESIC

Estos recursos constituyen el presupuesto ordinario o partida irreductible de las universidades. El gobierno los otorga como una suma global y no como subsidios dirigidos a cada una de las partes que integran las instituciones de educación superior. Por lo tanto, el Estado no posee el control en la distribución de los mismos. En este caso, el que paga no necesariamente manda, el gobierno federal no puede determinar su uso.

Este tipo de subsidio depende para su asignación de criterios no coercitivos o tradicionales entre éstos los más importantes son: la matrícula por atender en el ciclo escolar, la tasa de crecimiento anual de la universidad, el presupuesto ejercido en el año en curso, la definición de planes, programas y proyectos académicos, la capacidad de presión política de las autoridades universitarias y, particularmente, la capacidad de negociación de los rectores y, el vínculo político entre la universidad y el gobierno.

"La universidad distribuye la cantidad global que recibe de SEP sin necesidad de rendir cuentas al gobierno. Casi siempre la universidad puede contar con un ingreso por lo menos igual al del año anterior y, también, con un aumento constante de fondos ajustado a la inflación."³⁸

Por lo tanto, es evidente que el financiamiento que reciben las universidades públicas, por parte del estado, se asigna en su interior a través de su estructura administrativa con base en criterios técnicos y aspectos tradicionales, herencias histórico-culturales.

Así, tradicionalmente, el mayor volumen de fondos que reciben las IES no depende de la evaluación gubernamental al desempeño universitario. El único límite que el gobierno puede imponer, en esta partida, consiste en el

38 Daniel C. Levy, op.cit., p.143.

monto total de fondos que decide asignar a la educación superior año con año.

Sin embargo, este tipo de subsidio ordinario o irreductible es apenas suficiente para financiar la subsistencia de las universidades, es decir, se destina al pago de salarios, a los aumentos correspondientes y a los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento permanente de las Facultades. En otras palabras, se dedica al gasto corriente de la institución.

Las universidades utilizan, en el control de sus finanzas, la clasificación por objeto del gasto (que está en vigor desde 1981 en todo el sector público federal, a iniciativa de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto para programar, formular, ejecutar, controlar y evaluar su presupuesto. De tal manera que dicho subsidio cubre los capítulos:

- 1000 Servicios Personales, en conceptos como: remuneraciones al personal de carácter permanente y remuneraciones al personal de carácter transitorio.
- 2000 Materiales y Suministros, en conceptos como: materiales de administración; alimentos y seguridad.
- 3000 Servicios Generales, en los conceptos de: servicios básicos, servicios oficiales y servicios diversos.
- 4000 Transferencias.

Los capítulos mencionados se considerarán en el gasto corriente cuando se utilicen para el funcionamiento regular y permanente de las IES. Estas pueden adaptar las partidas a sus necesidades particulares pero, el hecho de utilizar estos formatos les ayudará a presentar sus necesidades presupuestales con mayor claridad ante las autoridades federales.

Para este tipo de gasto, las IES dependen totalmente del gobierno federal, y estatal en su caso. Para llevar a cabo las labores de investigación,

docencia, difusión de la cultura a través de eventos, publicaciones, etc. requieren de recursos adicionales.

Los recursos adicionales o partidas por proyectos se otorgan con base en criterios coercitivos, cualitativos, los cuales a partir de la presente administración, han ampliado su connotación.

Para implementar el uso de este tipo de criterios se ha encomendado a la SEP, a través de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior, CIEES, que evalúe a las Instituciones en su funcionamiento como organizaciones (tomando en cuenta los criterios mencionados en el capítulo II).

Con el propósito de sugerir las modificaciones que en su estructura administrativa deberán llevar a cabo para el cumplimiento de sus tareas se creó el Comité de Administración.(analizado en el capítulo II)

La evaluación de las IES consistirá en:

El análisis valorativo sobre la organización, funcionamiento y resultados de los procesos académicos y administrativos, a nivel de cada una de las IES, tomando en consideración los resultados de las evaluaciones de las dependencias y unidades académicas. Sus propósitos inmediatos son: 1) la toma de decisiones institucionales para el mejoramiento, fortalecimiento y, en su caso, reforma de la institución; 2) la proposición a la SEP, al gobierno estatal respectivo, o a ambos, de programas especiales para la solución de problemas y la atención a necesidades urgentes e importantes, así como para el desarrollo de proyectos prioritarios; y 3) la formulación de acciones institucionales concretas para lograr el reordenamiento de áreas específicas de las casas de estudio.³⁹

Dichos lineamientos y conceptos de la política pública de educación instrumentada por el estado a través de la SEP, observan líneas de acción formalizadas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la

39 Mtro. Antonio Gago Huguet, Comparecencia citada, p.20.

Modernización de la Educación, que regulan y determinan los programas operativos que dicha Secretaría realiza.

Por lo que es de esperarse que la SEP observe en su actuar cotidiano ciertos elementos para el encuadramiento con la política nacional. Así, por política, línea de política o política para la acción se entiende lo que regula las acciones. Son políticas los principios, las recomendaciones, las normas, las prioridades, etc, que actúan como precepto o condición bajo las cuales han de realizarse las tareas y funciones de un programa o un plan.⁴⁰

Las políticas se constituyen en las estrategias para el logro de los propósitos y los objetivos. Para la educación superior el objetivo principal es lograr el nivel de **excelencia** (criterio cualitativo) y, como gran política-objetivo asegurar que la excelencia en las funciones, los servicios, y los resultados de las instituciones educativas se alcance en cuestiones pertinentes.⁴¹

La política pública de financiamiento por proyectos a las IES está impregnada de conceptos que evocan calidad, más que cantidad, en las labores de las IES; esto es congruente con el gran objetivo nacional de financiar únicamente lo rentable, lo que se produce con calidad.

III.2. Fondo para la Modernización de la Educación Superior, FOMES

Para lograr altos niveles de desempeño en sus tareas las IES requieren de **financiamiento adicional** al ordinario; para otorgarlo la SEP creó, en 1990, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior, FOMES.

40 Antonio Gago Huguet, Políticas para la Educación superior en México, Universidad Autónoma de Morelos, México, 19 de noviembre de 1992,.p.3.

41 La política pública de modernización de la educación superior define la pertinencia como la realización de las actividades que la población requiere y que poseen una alta probabilidad de permanecer y transformar las condiciones de vida de la población. En educación superior se desea lograr la excelencia en los conocimientos y las destrezas que son socialmente pertinentes.

El propósito fundamental del Fondo es inducir, apoyar y estimular aquellas estrategias y proyectos que por su naturaleza y objetivos tienden a transformar la estructura y los procesos de las universidades, con el fin de que respondan con mejor nivel de calidad a los grandes retos del país en materia de formación de recursos humanos calificados y de desarrollo científico, tecnológico y humanístico, el gran beneficio social que se persigue es contar con IES modernas, de alta calidad y gran pertinencia social. (conceptos definidos en el apartado II.1)

Dichos lineamientos deben respetar las funciones esenciales de las IES: el proceso de enseñanza-aprendizaje; la investigación y el desarrollo de tecnologías; el enriquecimiento y la difusión de las distintas experiencias de la cultura nacional y universal; así como el gobierno, la administración y el financiamiento de los centros de educación.

Una condición esencial para que las casas de estudio puedan llevar a cabo procesos de transformación institucional es que tengan claridad sobre su situación prevaeciente, sobre lo que aspiran a ser, así como interés genuino y capacidad organizativa para el cambio.

Por tanto, la asignación de recursos FOMES se orientará a apoyar a aquellos proyectos que estén sólidamente sustentados, que sean factibles y que impliquen compromisos concretos de reordenamiento.

La SEP ha establecido factores que deben ser ponderados en la asignación:⁴²

a) Búsqueda de la excelencia académica, que toma en cuenta la solidez y estabilidad del personal académico responsable de los programas; el grado de dedicación, interés y productividad del personal académico; el

42 SEP-SEIC, Criterios para la asignación de recursos provenientes del FOMES, 1992, pp. 1-10. Documento proporcionado por el Lic. Javier Díaz de la Serna, Secretario Particular del Mtro. Antonio Gago Hugué, Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica.

nivel de reconocimiento externo de los programas, por parte de líderes académicos en el área; la opinión de expertos sobre el potencial de los programas que aspiran a la excelencia académica; las perspectivas de impacto nacional de los procesos de innovación académica en operación o a ser puestos en marcha; el nivel de consistencia de los proyectos que buscan consolidar o alcanzar la excelencia académica.

b) Fortalecimiento de la pertinencia social, que considera el grado de conocimiento mostrado por la institución sobre los requerimientos sociales relacionados con el contenido de los proyectos; el nivel de congruencia entre el contenido de los proyectos y las necesidades evidentes del entorno institucional; la opinión de los sectores externos a la institución sobre la pertinencia de los proyectos propuestos; el grado de participación de los sectores externos a la institución en el desarrollo institucional; el nivel de compromiso que han asumido tanto la universidad como los sectores externos, en la operación o financiamiento de los proyectos.

c) Orientación evidente hacia el mejoramiento institucional, que considera el nivel de autocrítica en la identificación de los problemas institucionales y sus causas, tanto estructurales como de funcionamiento interno; el nivel de correspondencia entre la naturaleza de los problemas a ser resueltos y la naturaleza de las soluciones puestas en práctica; la capacidad de organización institucional y nivel de participación de los órganos colegiados para emprender acciones de mejoramiento; el nivel de compromiso asumido por parte de las autoridades y demás sectores de la comunidad institucional para emprender acciones necesarias de reordenamiento interno.

d) Alto nivel de desempeño institucional, que toma en cuenta los avances concretos logrados en materia de innovación educativa en los últimos años; la medida en que los proyectos se relacionan con los procesos de auto-evaluación y planeación institucional; el impacto de los proyectos FOMES de años anteriores en la estructura, administración y operación de la institución; la calidad y suficiencia de los informes institucionales sobre los proyectos apoyados por FOMES en años anteriores, así como transparencia en el uso de los recursos asignados.

e) Factibilidad de los proyectos, que considera la claridad de las acciones y metas propuestas; la relación entre las acciones y las metas propuestas en relación al calendario y a los recursos disponibles y solicitados; la veracidad y precisión del análisis de costos realizado; la relación entre la prioridad asignada por la universidad al proyecto y la prioridad identificada en sus procesos previos de auto-evaluación institucional; el grado de suficiencia en cuanto a la infraestructura y capacidad organizativa requeridas para la operación adecuada del proyecto; la formación y capacidad de los recursos humanos que intervienen en la operación del proyecto.

Para otorgar los fondos (con los criterios arriba mencionados), y posteriormente darles seguimiento verificando su uso, el gobierno federal se apoyará en evaluaciones externas a las IES efectuadas por los miembros de los CIEES.

En los CIEES, el Comité de Administración tiene el peso principal para la obtención de Fondos FOMES al dictaminar el funcionamiento de cada Institución de Educación Superior pues, de las funciones administrativas de las mismas depende el uso eficiente de los recursos.

Las universidades aceptan ser evaluadas debido a su preocupación por mejorar y a la posibilidad de ser apoyadas en sus actividades. Cada año, en octubre, las universidades pueden solicitar ser consideradas para obtener los recursos para sus proyectos.

Los proyectos deben inscribirse dentro de las prioridades que en materia de educación superior la SEP ha establecido. Para algunos administradores universitarios la falta de recursos suficientes para sus actividades significa la reducción de su autonomía en la elección de las tareas.

En general, el financiamiento de las universidades en diversos países del continente americano, exceptuando Estados Unidos y Canadá, tiene dos características esenciales:

- La dependencia casi exclusiva del financiamiento gubernamental,
- Acompañado de mecanismos poco desarrollados para la obtención de nuevas fuentes de financiamiento.

Ambas circunstancias son el origen de los problemas que enfrentan las instituciones de educación superior en cuanto a la falta de recursos monetarios, ya que una cosa son los montos "necesarios" (programados al interior de las IES) y otra la forma de conseguirlos; una cosa es hacer presupuestos deseables y otra hacer que éstos sean factibles.

Las instituciones deben captar recursos económicos de diferentes fuentes para complementar el subsidio público. El destino prioritario de los ingresos ha de ser mejorar las percepciones del personal académico.

Como principal beneficiario que es de la educación superior, cada estudiante debe contribuir -en la medida de sus posibilidades- al financiamiento de su formación profesional. Ninguna modalidad de la educación superior o media superior debe ser gratuita. Las becas y los créditos no contravienen esta política.⁴³

Todo financiamiento (subsidio, colegiatura, cuotas, créditos, etc) ha de estar condicionado a su uso eficiente, auditado y comunicado públicamente por cada institución.

Los procedimientos para financiar la educación superior -incluyendo la aportación de estudiantes- han de fundamentarse en criterios relacionados

43 Antonio Gago Huguet, Políticas para la Educación Superior en México, Universidad Autónoma de Morelos, op.cit., p.20.

con la calidad y la pertinencia de las funciones y los resultados de cada institución educativa. La competencia por los recursos es una política fundamental ahora, y cada vez se expresará con mayor contundencia.

En cuanto al destino de los recursos económicos en los presupuestos de las instituciones educativas, cada una debe planear y fijar sus prioridades. Del mismo modo, cada organismo, público o privado, que otorgue financiamiento y subsidios debe hacer explícitos sus criterios y prioridades al respecto. Cada parte conforme a sus circunstancias, ha de tomar sus decisiones, sin imposiciones y sin distorsiones.

En cuanto a la administración de las IES, la modernización implica simplificar sus estructuras y procesos en el aparato administrativo. El tamaño de las IES debe cuidarse no sólo por los riesgos respecto a la calidad de los servicios, sino por las repercusiones económicas y administrativas que tienen las grandes burocracias.

La participación del personal académico en la toma de decisiones que afectan el desarrollo de la institución ha de ser mayor.

Deben establecerse medidas para desregular la administración escolar, simplificando los trámites. Los procesos de control han de orientarse más a los resultados y sus repercusiones, y menos a los requisitos irrelevantes y el papeleo.

Los procesos administrativos han de reforzar decididamente las actividades de planeación y evaluación , y las instituciones deben cumplir las políticas implícitas respecto a la oportunidad y veracidad de sus sistemas de información.

La función administrativa debe asumirse invariablemente como un quehacer de apoyo y siempre al servicio de las funciones de enseñanza, investigación y difusión de la cultura.

El Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES) constituye una modalidad alternativa de financiamiento público para otorgar recursos extraordinarios. Durante los primeros años de operación del FOMES (1990-1993) las IES han desarrollado diversas estrategias para facilitar la gestión, control y administración interna de los recursos económicos provenientes de dicho fondo.

Los recursos extraordinarios provenientes de FOMES no son regularizables; esto es, la asignación de recursos FOMES en un año dado no determina o influye per se en la cantidad a ser otorgada en años subsecuentes.

Los criterios generales para la asignación de recursos FOMES 92 fueron los siguientes: búsqueda de la excelencia académica, fortalecimiento de la pertinencia social; orientación evidente hacia el cambio estructural; estímulo al desempeño de la institución; y factibilidad de los proyectos presentados. Son muy pocas en realidad las instituciones educativas consolidadas que pueden reunir todos estos requisitos, la intención es precisamente llevar a las más rezagadas por el camino de la eficiencia en la realización de sus funciones; pero mientras esto sucede las instituciones realmente beneficiadas con estos recursos (no importando criterios cuantitativos como su tamaño) se observan claramente en el **Cuadro 13** en donde una institución pequeña como El Colegio de México ha logrado obtener considerables aumentos debido a la solidez en sus proyectos.

Como consecuencia, los recursos económicos provenientes de FOMES serán utilizados para proyectos que:

CUADRO 13
FONDO PARA MODERNIZAR LA EDUCACION SUPERIOR (FOMES)
MONTOS APROBADOS PARA PROYECTOS POR AÑO Y POR UNIVERSIDAD
(Nuevos pesos)

En orden decreciente respecto al Incremento 93/92

	1990	1991	Incremento 91/90	1992	Incremento 92/91	1993	Incremento 93/92
Universidad Autónoma de Nuevo León	5,000,000	6,309,000	26%	1,752,000	-72%	17,322,000	889%
El Colegio de México, A.C.	0	0		567,000		4,093,000	622%
Escuela Nacional de Biblioteconomía y	0	0		257,000		1,094,000	326%
Universidad Pedagógica Nacional	0	0		1,600,000		5,343,000	234%
Universidad Autónoma de Sinaloa	2,600,000	4,834,200	86%	1,520,000	-69%	5,029,000	231%
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	2,000,000	4,494,300	125%	2,514,000	-44%	8,118,000	143%
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	989,000	600,000	-39%	1,413,000	136%	3,208,000	127%
Universidad Autónoma de Baja California Sur	913,600	2,429,500	166%	1,424,000	-41%	3,033,000	113%
Universidad Autónoma de Querétaro	500,000	4,608,900	822%	3,167,000	-31%	6,636,000	110%
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	0	5,000,000		3,820,000	-24%	7,383,000	93%
Universidad Autónoma de Tlaxcala	0	2,957,700		3,080,000	3%	5,780,000	89%
Universidad Tecnológica de la Mixteca	0	0		640,000		1,130,000	77%
Universidad Autónoma de Tamaulipas	2,000,000	6,854,200	233%	5,704,000	-14%	10,036,000	76%
Universidad de Guanajuato	2,013,600	5,510,000	174%	5,062,000	-8%	8,840,000	76%
Universidad Autónoma de Chihuahua	4,138,400	7,225,400	75%	4,493,000	-30%	7,843,000	75%
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	735,100	5,285,100	819%	5,211,000	-1%	8,986,000	72%
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	1,092,100	2,249,000	106%	3,091,000	37%	5,283,000	71%
Universidad de Guadalajara	4,500,000	2,000,000	-56%	10,773,000	439%	18,276,000	70%
Universidad de Sonora	2,500,000	5,849,500	126%	3,000,000 *	42%	13,497,000	69%
Universidad Autónoma de Colima	3,000,000	5,718,800	91%	5,549,000	-3%	9,155,000	65%
Universidad Autónoma de Baja California	5,000,000	4,785,200	-4%	8,169,000	29%	10,094,000	64%
Universidad Autónoma de Aguascalientes	870,000	2,203,400	153%	3,319,000	51%	5,396,000	63%
Universidad Juárez del Estado de Durango	1,094,800	3,075,300	181%	1,831,000	-40%	2,975,000	62%
Universidad Autónoma de Hidalgo	771,500	1,100,000	43%	5,172,000	370%	8,085,000	56%
Instituto Tecnológico de Sonora	765,100	4,013,500	425%	2,917,000	-27%	4,381,000	50%
Universidad Autónoma de Yucatán	1,500,000	2,893,400	93%	4,139,000	43%	6,125,000	48%
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	2,103,000	6,068,100	189%	4,252,000	-30%	6,136,000	44%
Universidad Autónoma de Campeche	902,500	2,420,000	168%	3,976,000	64%	5,556,000	40%
Universidad Autónoma Metropolitana	5,100,000	9,000,000	76%	11,851,000	32%	16,556,000	40%
Universidad Autónoma de Puebla	3,491,800	6,575,000	89%	9,648,000	47%	13,170,000	37%
Universidad Autónoma de Nayarit	907,000	2,835,000	213%	2,618,000	-8%	3,402,000	30%
Universidad Veracruzana	1,114,300	5,960,000	435%	10,185,000	71%	12,499,000	23%
Universidad Autónoma de Chiapas	1,731,700	2,989,800	73%	5,578,000	87%	6,231,000	12%
Universidad Autónoma de Coahuila	1,000,000	4,241,600	324%	4,293,000	-0%	4,524,000	7%
Universidad Autónoma del Carmen	881,100	1,742,600	102%	3,252,000	87%	3,313,000	2%
Universidad Autónoma del Estado de México	7,000,000	8,223,100	17%	5,200,000	-37%	4,781,000	-8%
Universidad Autónoma de Zacatecas	1,208,000	4,682,800	287%	3,082,000	-34%	2,550,000	-17%
Universidad Autónoma de Guerrero	2,650,000	2,344,500	-12%	3,746,000	60%	2,546,000	-32%
Universidad de Quintana Roo	0	0		0		1,168,000	
Universidad Tecnológica de Aguascalientes	0	0		0		1,863,000	
Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl	0	0		0		1,545,000	
Universidad Tecnológica de Tula-Tepic	0	0		0		1,024,000	
Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora	0	0		0		2,116,000	
Universidad de Occidente	0	0		0		2,128,000	
Instituto Campechano	0	0		0		745,000	
Universidad del Mar	0	0		0		465,000	
	70,048,500	146,658,900	109%	160,763,000	10%	277,440,000	73%

* Compromiso presidencial

Fuentes: SEP, SESIC

a) Tiendan a consolidar o impulsar aquellos programas reconocidos nacionalmente por su nivel de excelencia académica o que presenten perspectivas prometedoras de innovación académica.

b) Propicien o refuercen la pertinencia social de los servicios educativos, de investigación y de extensión, a la luz de los grandes retos nacionales y regionales.

c) Muestren una orientación evidente hacia el mejoramiento de la estructura, administración y funcionamiento de la institución educativa.

d) Sean formulados por casas de estudio que han mostrado altos niveles en su desempeño y resultados, y que tengan congruencia entre sus procesos de auto-evaluación, planeación y desarrollo institucional, y

e) que aseguren condiciones propicias para poner en práctica, de manera adecuada, las acciones propuestas y para cumplir con las metas establecidas.

A los criterios anteriores se añaden los factores a ser ponderados en la asignación, así como las prioridades ya acordadas por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior CONPES, 1991, que constituyen las diez líneas estratégicas mencionadas en el capítulo anterior.

Son únicamente dos los tipos de proyectos considerados en el dictamen para la asignación de recursos FOMES: los institucionales y los multi-institucionales.

Los primeros buscan solucionar las necesidades específicas de alguna institución en particular. Sus objetivos y estrategias en los proyectos deben ser congruentes con la capacidad operativa y de infraestructura de cada centro educativo.

Con los segundos, se busca la acción coordinada de instituciones y dependencias con el propósito de que trabajen para lograr objetivos y metas comunes, establezcan mecanismos de colaboración, definan las

responsabilidades de cada centro educativo y compartan recursos y experiencias. Este tipo de cooperación puede llevarse a cabo con instituciones extranjeras. Es importante que se señale la calendarización de las acciones, las metas, las responsabilidades, aportaciones y necesidades de cada una de las instancias que participen.

Todos los proyectos deberán presentarse en la SESIC, en los formatos FOMES, que pueden acompañarse de información detallada sobre la descripción y razón del proyecto.

Los proyectos aprobados deberán estar respaldados por un convenio (la SEP establecerá un solo convenio por proyecto con el centro educativo que funcione como coordinador) y su anexo en el que se precisan los objetivos, metas, calendario y recursos implicados (tanto los que aportará la institución como los que provendrán de SEP).

Con la recepción de los recursos FOMES, la institución se compromete a cumplir lo acordado en el convenio. Entre sus obligaciones principales están: informar oportunamente los avances, logros y desviaciones del proyecto (utilizando los formatos que proporciona la SESIC) así como participar en las tareas de seguimiento y verificación de avances y resultados que establezca la SEP.

La SEP se compromete a financiar oportunamente los proyectos y a realizar y difundir los resultados del proceso de verificación y seguimiento de los mismos.

Para el apoyo de los proyectos multi-institucionales será necesario identificar a la institución que fungirá como coordinadora y responsable general de proyecto.

Los recursos FOMES no podrán utilizarse para crear plazas, cubrir gastos de construcción de instalaciones o atender cualquier otro rubro que corresponde al presupuesto y subsidio ordinarios.

En general, las IES han desarrollado diversas estrategias para facilitar la gestión, control y administración interna de los recursos provenientes de dicho fondo. Han buscado contar con instancias y procedimientos administrativos que sean independientes de la estructura tradicional de administración institucional y que permitan mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos.

Se sugiere a las universidades, a través de SESIC, que consideren la modalidad del fideicomiso para la operación de los recursos FOMES; este instrumento asegura el uso y control adecuado de los recursos para los fines establecidos en el convenio signado entre la institución educativa y la SEP; da mayor transparencia y agilidad a la administración financiera; y respeta las definiciones y decisiones técnicas asentadas en el convenio y las tomadas por el Comité Técnico del Fideicomiso.

Este último puede constituirse con autoridades universitarias y, de ser considerado adecuado por la universidad, con representantes de sectores externos. Esto último puede ser de utilidad cuando la institución obtiene apoyo de diferentes sectores de la comunidad.

En este caso, la evaluación que lleva a cabo el Comité de Administración de los CIEES promueve la calidad en la educación a nivel colectivo, en la universidad como un todo, como una organización que debe evaluar su desempeño y preocuparse año con año por mostrar resultados que le permitan acceder a los recursos adicionales que necesita para llevar a cabo sus proyectos.

Para adquirir los recursos FOMES las universidades deben cumplir con los criterios y factores antes mencionados, esto denotará la capacidad de organización de la colectividad universitaria en donde cada uno de los factores a considerar debe articularse con el resto del funcionamiento de la universidad. Se trata, de que la universidad utilice sus recursos con eficiencia y se cree la cultura de la búsqueda de recursos adicionales fuera del ámbito gubernamental, esto sólo es posible con la elaboración de proyectos de interés para la comunidad en general o para las asociaciones empresariales en particular.

Con la implementación de los recursos FOMES a partir de 1990 y el mayor monto de recursos destinados a la educación básica la participación del gasto educativo total en el PIB se incrementó medio punto porcentual respecto de 1989.(ver cuadro 14).

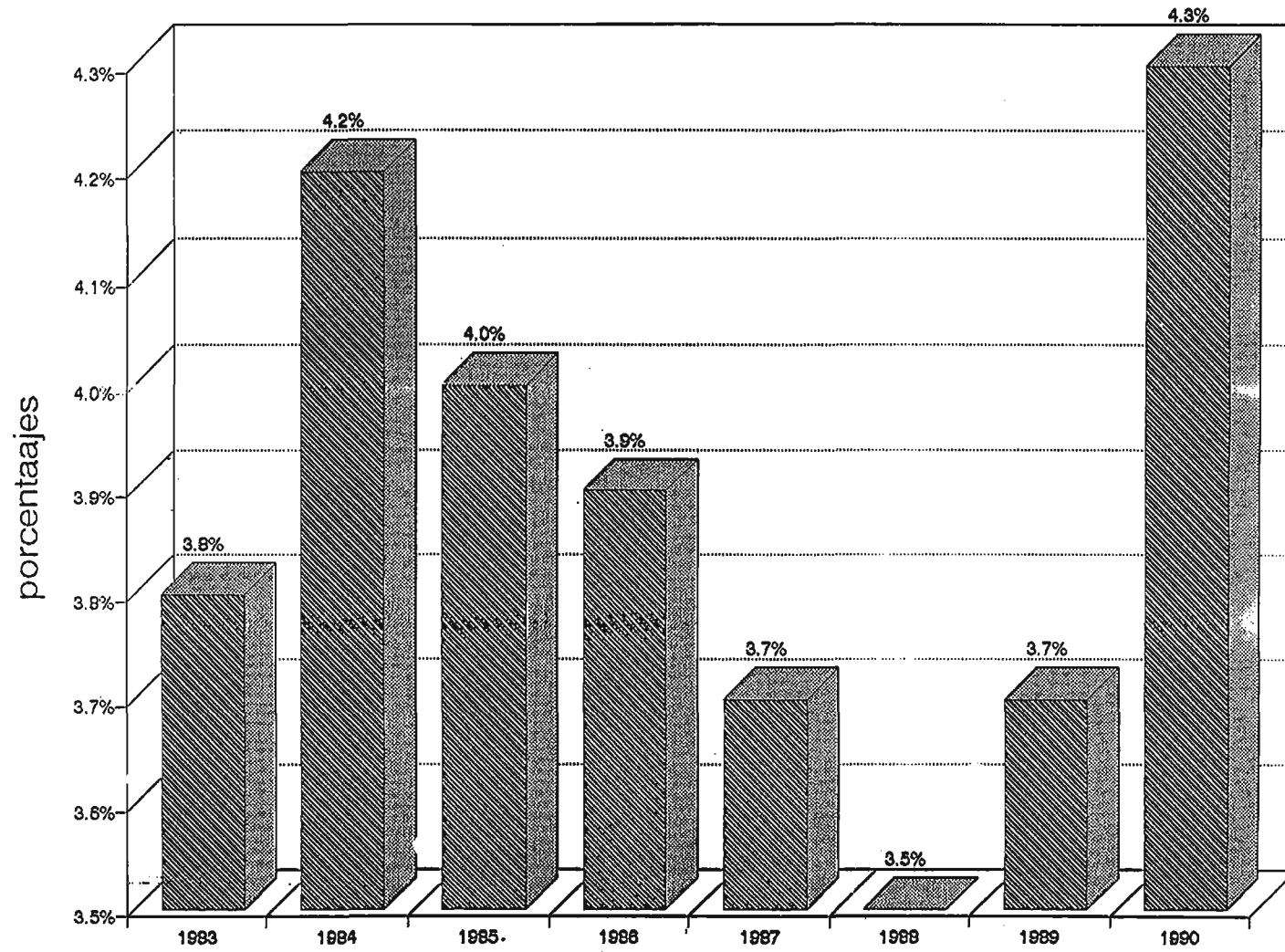
Sin embargo, el porcentaje del gasto de SEP en educación superior y posgrado no se ha incrementado en una década (ver cuadro 15), aun tenemos grandes rezagos que cubrir en otros sectores de la educación, que por el momento requieren de mayores montos para cubrir su demanda; sin embargo, en el futuro esta relación tendrá que invertirse debido a la demanda de la población joven por ingresar a las universidades.

Los efectos del gasto unitario de SEP en educación superior han perdido su impacto, debido a la crisis económica que trae consigo la inflación, a lo largo de una década. El gasto por alumno no ha podido recuperar el valor real que tenía en 1983.(ver cuadro 16)

Por otra parte, y para fomentar la excelencia a nivel individual, el CONACYT se apoyará en los criterios formulados por la CONPES (mencionados en el capítulo anterior), instituída por la SEP para la definición de líneas y acciones a seguir en materia de evaluación.

CUADRO 14

PARTICIPACION DEL GASTO EDUCATIVO
TOTAL EN EL PIB



Fuente: Datos básicos de la Educación Superior. SEP, 1991

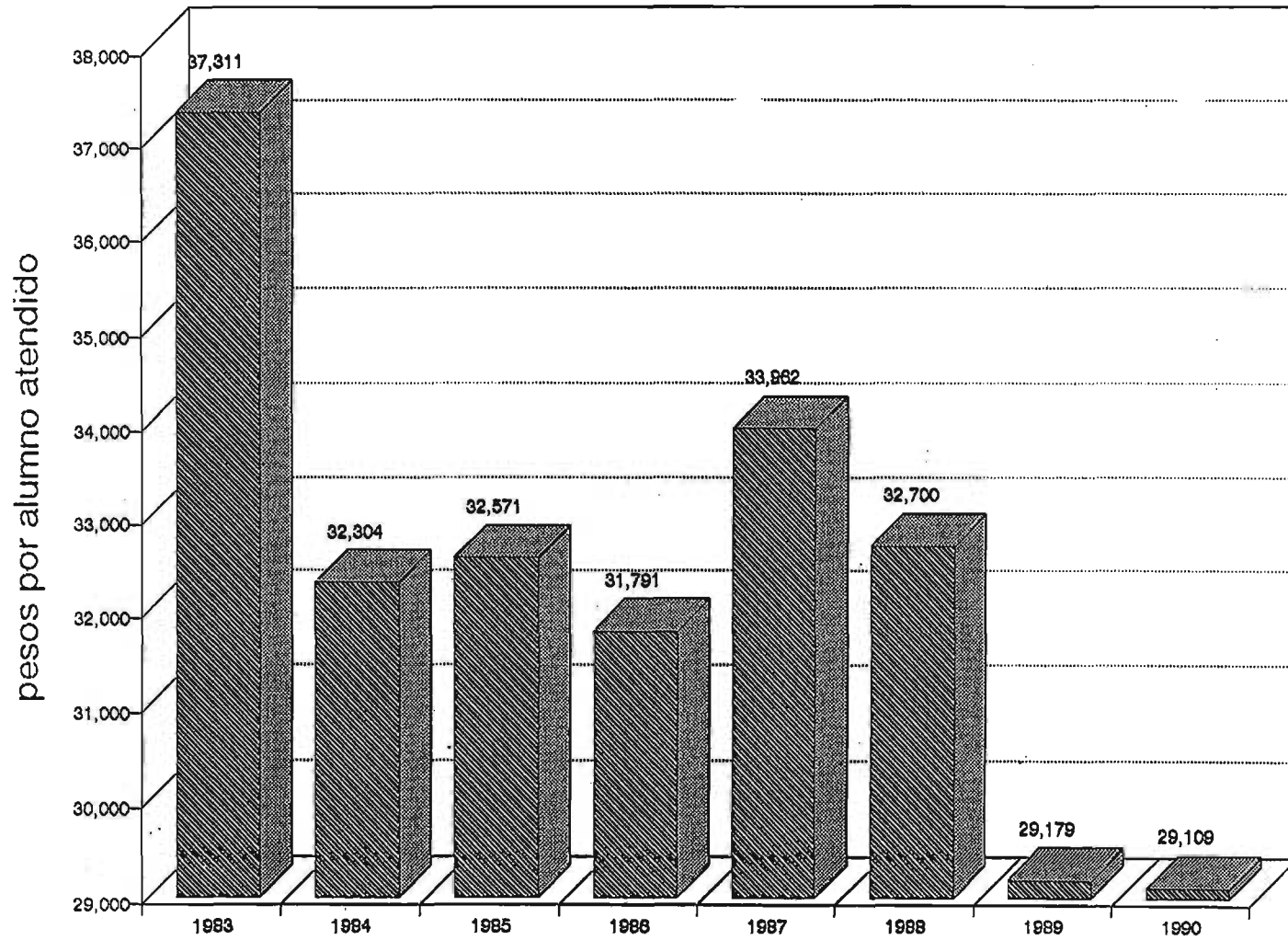
CUADRO 15
GASTOS DE SEP EN EDUCACION SUPERIOR Y POSGRADO, 1982-1991
(millones de nuevos pesos, base= 1980)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
EDUCACION SUPERIOR	0.121	0.107	0.089	0.091	0.078	0.081	0.103	0.088	0.094	0.113
POSGRADO	0.008	0.007	0.026	0.027	0.022	0.023	0.029	0.012	0.011	0.014
GASTO TOTAL DE SEP POR SERVICIOS EDUCATIVOS, CULTURALES, RECREATIVOS Y DE ADMINISTRACION	1.164	0.853	0.907	0.893	0.688	0.633	0.838	0.900	0.941	1.117
PORCENTAJE DEL GASTO DE SEP EN EDUCACION SUPERIOR Y POSGRADO, 1982-1991										
EDUCACION SUPERIOR	10.4	12.5	9.8	10.2	11.4	12.9	12.3	9.7	9.9	10.1
POSGRADO	0.7	0.8	2.8	3.0	3.3	3.6	3.5	1.3	1.2	1.2
GASTO TOTAL DE SEP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ANUIES

CUADRO 16

GASTO UNITARIO DE SEP EN EDUC. SUPERIOR
pesos de 1980



Fuente: Datos básicos de la Educación Superior. SEP, 1991

Cabe señalar que la práctica establecida, en CONACYT, ha sido atender las solicitudes que presentan a título personal tanto los investigadores para la realización de sus proyectos, como los aspirantes a becas para cursar estudios de posgrado en el país o en el extranjero.... este tipo de atención y otorgamiento particularizado ha contribuido a la falta de compromiso de algunas instituciones, contándose únicamente con la confianza en el investigador de que regresará a laborar en el país, o enfrentándose al hecho de que el investigador no encuentre estímulos ni sitios de trabajo en el país.⁴⁴

Los criterios para otorgar el financiamiento en CONACYT, a través de la modalidad de becas, se basan en la trayectoria del investigador, en su adscripción al Sistema Nacional de Investigadores, SNI (ahora bajo la responsabilidad de CONACYT), y en el apego de su proyecto a las prioridades señaladas en la política interna de CONACYT, que en un esfuerzo por desarrollar la ciencia y tecnología en el país y vincularla con el sector productivo, ha beneficiado considerablemente los proyectos presentados en las ciencias exactas. Situación que se ha visto agravada por la falta de consolidación de los grupos de investigación en las ciencias sociales, provocando que escasos recursos se destinen a esta área.

Es claro que el subsidio que otorga CONACYT se dirige a un grupo pequeño de investigadores en el país, actualmente el SNI cuenta con 6,165 miembros de los cuales 2,502 son candidatos, 2,636 se encuentran en el nivel uno, 718 en el nivel dos y 309 en el nivel 3. Estos últimos son los que tienen más posibilidades de ser financiados por CONACYT.⁴⁵ Sin embargo, el gasto federal en ciencia y tecnología que realiza CONACYT actualmente apenas rebasa el valor real que tenía en 1980. (ver cuadro 17).

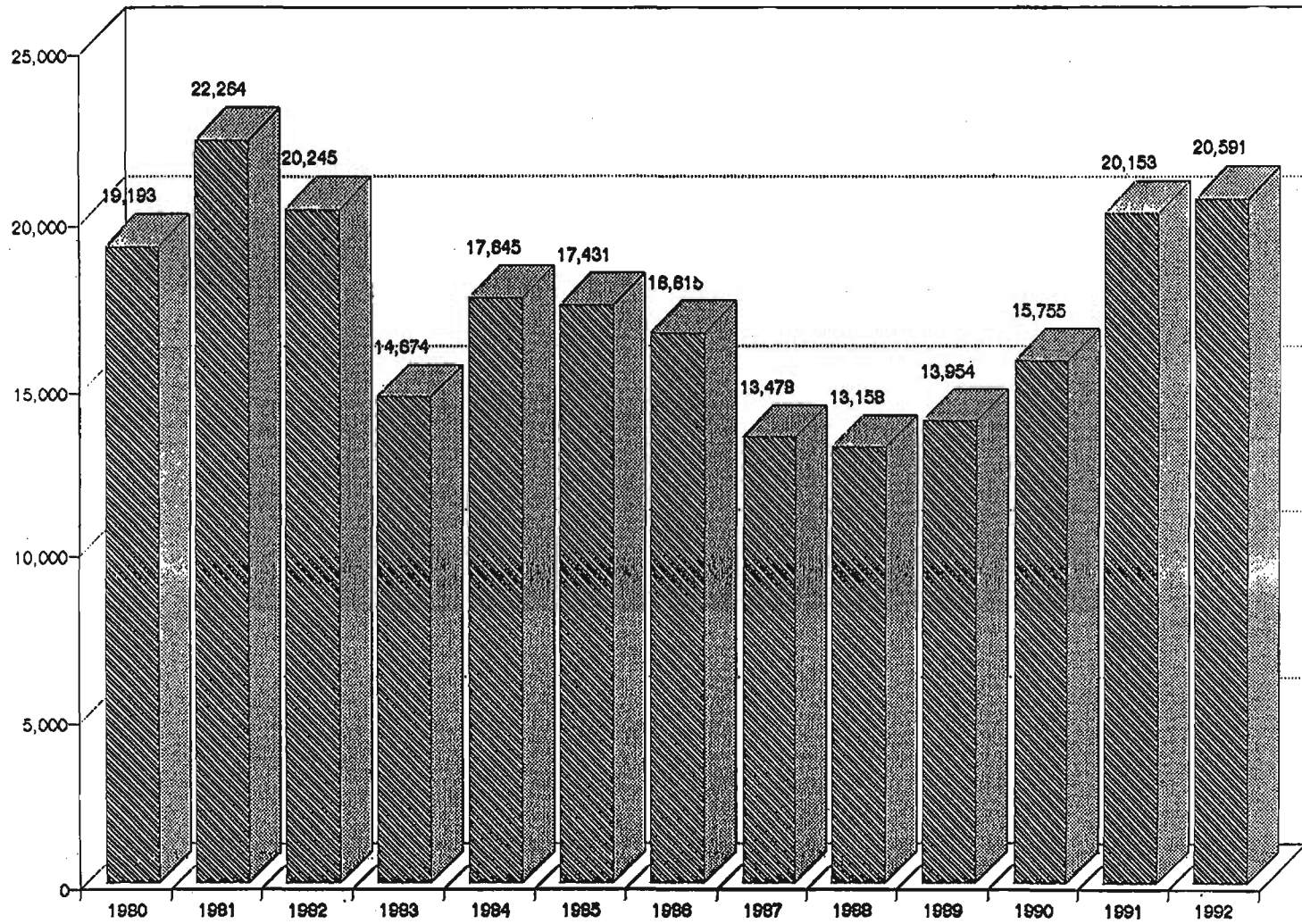
La variación anual de este gasto ha sido muy sensible a la crisis económica que vivió el país y a la carencia de recursos derivada de la mala

44 Ideas tomadas del Programa de Trabajo, CONACYT, 1991, p.11.

45 SEP-CONACYT, Indicadores de las actividades científicas y tecnológicas, México, 1992.

CUADRO 17

GASTO FEDERAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA
millones de pesos de 1980



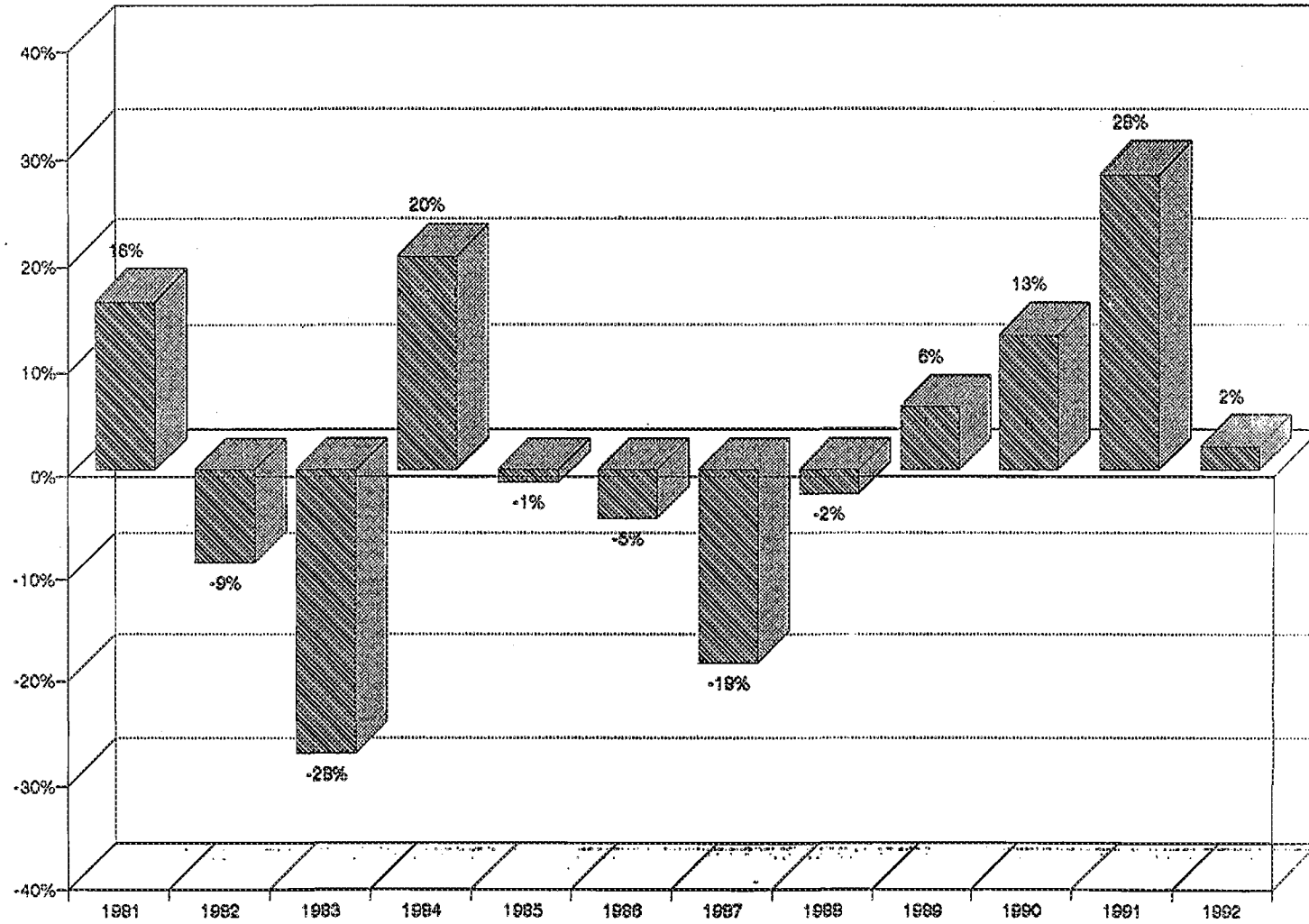
Fuente: Indicadores, CONACYT, 1992

situación financiera de CONACYT que propició su reestructuración reciente. (ver cuadro 18 y 19) Esta se complementó con mecanismos para lograr ser rentable.

Finalmente, el gasto que efectúa CONACYT representa un subsidio indirecto a los empresarios, ya que los investigadores colaboran en el desarrollo de la tecnología necesaria para las empresas que apoyen sus proyectos.

CUADRO 18

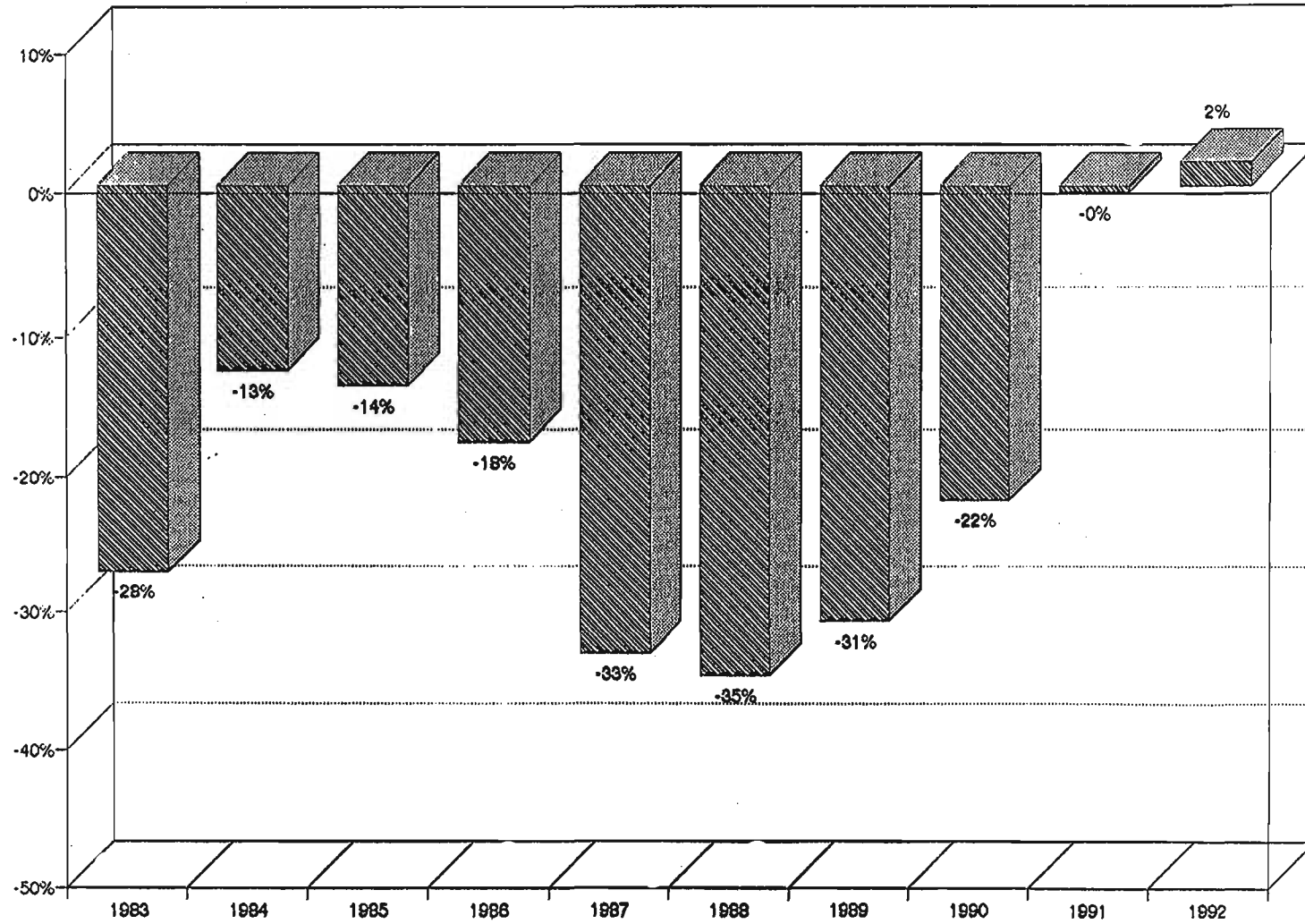
GASTO FEDERAL EN CIENCIA Y TECNOLOGIA
variación anual %



Fuente: Indicadores, CONACYT, 1992

CUADRO 19

GASTO FEDERAL EN CIENCIA Y TECNOLOGIA
variación porcentual en relación a 1982



Fuente: Indicadores, CONACYT, 1992

CAPITULO IV. ANALISIS DEL EXITO DE LA FORMA EN QUE SE OTORGA EL FINANCIAMIENTO PUBLICO A LAS IES EN MEXICO, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y DE LAS UNIVERSIDADES ESTUDIADAS.

Como he señalado anteriormente las políticas de evaluación y financiamiento implementadas por la administración pública federal se llevan a cabo a través de dos instituciones.

La primera de ellas, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, orienta sus esfuerzos hacia la consolidación de programas universitarios de posgrado que se dedican a desarrollar, principalmente, las ciencias exactas. Su mecanismo ha sido la evaluación a través de comités de pares que el mismo CONACYT integra con investigadores que elige y que poseen una exitosa trayectoria académica en el país; ésta se mide de acuerdo con los parámetros que establece el SNI. Este último es el instrumento que CONACYT utiliza para clasificar y otorgar recursos a los profesores-investigadores y sus proyectos, y ahora está bajo su cargo.

Para que las evaluaciones de los investigadores, y sus programas, tengan un efecto directo en sus posibilidades de desarrollo profesional se han vinculado los dictámenes de éstas a la asignación de recursos federales específicos a través de CONACYT. Este último también dictamina los programas de posgrado (maestrías y doctorados); esto ha generado cambios en la forma de organizar el trabajo en las universidades.

Antes de que CONACYT realizara esta tarea de evaluación de posgrados, a nivel federal, se contaba únicamente con la evaluación al interior de las universidades; lo que hoy está logrando CONACYT es el

establecimiento de criterios nacionales para tratar de uniformar la calidad de dichos programas.

De esta manera podemos percibir la importancia de sus políticas de evaluación y financiamiento debido a que es la única institución gubernamental que puede otorgar un reconocimiento nacional a determinadas especialidades. El sentido que guarda esta evaluación puede compararse con el de la acreditación al estilo norteamericano cuyo objetivo es dar a conocer los resultados de los que podríamos denominar dictámenes, más que evaluaciones, ya que en ellos no se sugieren los cambios que deberán promoverse después de revisar el contenido los programas; únicamente se incluyen o excluyen de la competencia por los recursos tanto los equipos de investigadores como sus proyectos. Esto obliga a que las universidades lleven a cabo las modificaciones necesarias en sus prioridades de acuerdo con sus posibilidades.

El instrumento que utiliza CONACYT para clasificar los posgrados es el Padrón de Programas de excelencia. Las IES tanto nacionales como extranjeras que se encuentran mencionadas en dicho documento, que se actualiza periódicamente, son las indicadas por CONACYT para que las universidades nacionales impulsen la formación de su personal académico de excelencia, aún escaso en México para la cantidad de universidades con que contamos y la proporción de población joven que ingresará a las IES en los próximos años. De modo que los investigadores aceptados en dichos programas contarán con el apoyo financiero de CONACYT.

La segunda instancia federal que interviene en este proceso es la Secretaría de Educación Pública SEP, a través de CONPES y concretamente de su Comisión Nacional de Evaluación CONAEVA. Dicha evaluación, realizada a través de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la

Educación Superior CIEES, tiene como objetivo elaborar un diagnóstico integral del funcionamiento administrativo y académico de las IES en México.

En cuanto a los programas académicos la tarea es evaluar las licenciaturas, sugiriendo cambios tanto de currícula como del perfil de investigadores que deben contratarse y formarse para consolidar dichos programas de estudio.

En el área administrativa de las IES, el objetivo es evaluar el funcionamiento actual en diversos aspectos, antes mencionados en este trabajo, que pretenden conducir a la optimización del uso de los recursos.

En los estudios de caso observaré los comportamientos que, en el funcionamiento de las universidades, estas dos instancias gubernamentales están induciendo.

ESTUDIOS DE CASO

La relevancia de los estudios de caso para ayudarnos a comprender las especificidades de la realidad no es menospreciada en este trabajo. Los capítulos anteriores tratan aspectos de las políticas de evaluación y financiamiento de manera general, aunque con descripciones detalladas en ciertos aspectos.

El objetivo de este capítulo es comprender el funcionamiento real de los mecanismos e instrumentos de evaluación y financiamiento en oposición a los aspectos meramente teóricos de estas políticas. Los efectos reales de dichas políticas serán observados a través del cambio en las estrategias en

la administración y docencia en las IES, y de sus actividades favorecidas con financiamiento público.

PRIMER ESTUDIO DE CASO

IV.1. CATEGORIA: UNIVERSIDAD PUBLICA FEDERAL

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

Fue creada por iniciativa presidencial en el sexenio de Luis Echeverría, en 1974, con el propósito de recuperar legitimidad ante la comunidad de estudiantes universitarios que había sido fuertemente reprimida en 1968, cuando él ocupó el cargo de secretario de gobernación.

Por tal motivo, la UAM fue concebida como una universidad que debía vincularse con la comunidad social de la que formaría parte, intentando resolver sus necesidades mediante una planeación institucional orientada por las exigencias del entorno.

El propósito era poner en marcha un modelo de universidad novedoso, que traería como consecuencia de su estructura organizacional el éxito en sus actividades de planeación, presupuestación, docencia e investigación.

En la legislación, que rige la naturaleza y organización de la universidad, se establece que la UAM es un organismo descentralizado de la federación, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se aclara que se organiza dentro de un régimen de desconcentración funcional y administrativa a través de unidades y que mantiene la coherencia en su organización y en sus decisiones por medio de la coordinación de las actividades académicas y administrativas.

Cada unidad universitaria es una organización, integrada por divisiones y departamentos, instituida para cumplir el objeto de la

universidad dentro del régimen de desconcentración funcional y administrativa.

La división esta formada por departamentos y establecida por áreas de conocimiento. El departamento es la organización académica básica de las divisiones, constituido fundamentalmente para la investigación en disciplinas específicas o en conjuntos homogéneos de éstas de acuerdo a los planes y programas académicos de las diversas divisiones que integran la universidad.

EL área es una organización dentro de los departamentos que se ocupa fundamentalmente del desarrollo de proyectos de investigación en una especialidad o en especialidades afines.

En concordancia con lo anterior el colegio académico (órgano colegiado de la UAM) ha considerado que los Directores de División, los Jefes de Departamento y los Jefes de Area tienen que intervenir en investigación y docencia, procurando una vinculación en el desarrollo de estas funciones académicas, pero siempre bajo la idea de que la investigación queda a cargo, fundamentalmente, de la organización departamental a través de las áreas, y la docencia, en cambio, a cargo de la organización divisional.⁴⁶

La institución educativa debía regirse por la desconcentración funcional y administrativa para facilitar resultados de calidad en la investigación y la docencia como tareas prioritarias.

Para llevar a cabo tales objetivos se construyeron tres unidades universitarias, en distintas zonas geográficas de la ciudad, atendiendo a la problemática económico-social, urbana y cultural de sus habitantes. La UAM fue ubicada desde su surgimiento cerca de quienes la financian y reclaman sus servicios.

⁴⁶ Ley Orgánica de la UAM, lineamientos relevantes de la organización académica, UAM, abril 1992, p.8.

Su ubicación obedeció también, al anhelado deseo de vincular la universidad con la industria. Las zonas de Azcapotzalco e Ixtapalapa poseen industrias, que no han sido precisamente las más favorecidas por las políticas de fomento industrial del gobierno, en las cuales laboran importantes grupos marginados. En Xochimilco las comunidades de campesinos continúan defendiendo sus terrenos ejidales y enfrentando el deterioro ecológico generado por el crecimiento de la ciudad.

Además de las tres unidades universitarias se cuenta con la rectoría general ubicada al norte de la ciudad. Esta desconcentración geográfica escondía en sí misma la intención de la desconcentración funcional y administrativa de la universidad.

Sin embargo, la desconcentración administrativa no significó una estructura burocrática dispersa ni tampoco pequeña:

La UAM, a pesar de ser una universidad relativamente pequeña, posee una estructura burocrática cuyo gran tamaño ha terminado por desactivar la efectividad proyectada de su desconcentración. Frente a una planta de personal administrativo de 4 mil 260 trabajadores, se cuenta con una planta académica de 3 mil 136 profesores, dando como resultado una relación de 1.3 contra uno, la cual se ha mantenido relativamente constante desde hace más de una década; resulta un contrasentido difícil de justificar que la UAM requiera más personal administrativo para apoyar las labores de aquél directamente involucrado en la realización de las funciones sustantivas que le otorgan sentido.⁴⁷

La desconcentración funcional y administrativa tampoco se ha llevado a cabo porque implica una distribución más extendida del poder y quienes lo sustentan no están dispuestos a compartirlo. Por lo tanto, las formas de gestión participativas que se expresarían en la simplificación de sistemas,

47 Eduardo Ibarra Colado, La universidad ante el espejo de la excelencia, México, UAM-I, 1993, p.254.

normas y procedimientos, así como en la reducción del aparato burocrático no están proximas a implementarse.

El nuevo esquema tampoco propició la vinculación con la industria. Sin embargo, la universidad ha tenido éxito en la venta de proyectos a la industria; no como producto de su estrategia financiera o académica sino como consecuencia del interés por la vinculación de la universidad con su entorno y de la visión de largo plazo que algunas autoridades universitarias han tenido.

Estructuras decisorias de la UAM, atribuciones formales

El modelo de la UAM comprende **órganos personales**, **órganos colegiados** y un **sindicato mixto independiente**, éste último no estaba contemplado en el proyecto del modelo original de instancias decisorias de la universidad.(ver cuadro 20)

Existen dos tipos de **órganos colegiados**: **estratégicos** y **académicos**. Los **órganos colegiados estratégicos** son la junta directiva y el patronato; en éstos la concentración de poder es alta y la participación restringida.

Los **órganos colegiados académicos** son el colegio académico, los consejos académicos y los consejos divisionales, los cuales son espacios de poder más amplios de participación de la comunidad.

Los **órganos personales** son el rector general, tres rectores de unidad, nueve directores de división y cuarenta jefes de departamento. Este es un pequeño grupo de autoridades que encuentra en la estructura de la institución sus elementos de poder.

Los órganos colegiados estratégicos se encargan de asegurar el control de la institución y sus recursos. La junta directiva, integrada por

CUADRO 20

UAM, INSTANCIAS DE EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE DOCENCIA E INVESTIGACION Y DE AUTORIZACION DE PRESUPUESTOS



ELABORACION PROPIA CON BASE EN EDUARDO IBARRA COLADO, LA UNIVERSIDAD ANTE EL ESPEJO DE LA EXCELENCIA, MEXICO, UAM-1, 1993, CAPITULO 7.

nueve miembros designados por el colegio académico, es la instancia encargada de nombrar al rector general, a los rectores de unidad y a los miembros del patronato. Con ello la junta directiva ejerce un amplio poder en la institución al controlar sus zonas estratégicas y asegurar un perfil insitucional.

El patronato, integrado por siete miembros, es la instancia encargada de obtener ingresos, autorizar adquisiciones, administrar el patrimonio, formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos, presentar los estados financieros, fijar, revisar y actualizar las cuotas por servicios que presta la universidad, diseñar sistemas financieros de apoyo para los alumnos, ordenar la práctica de auditorías y designar al tesorero general, al contralor y al personal de confianza que dependa de estas instancias de apoyo administrativo. Su importancia reside en el manejo de los recursos, su fiscalización y en el resguardo del patrimonio de la institución.

Los órganos colegiados académicos fueron creados como instancias decisorias colectivas en las que debían estar equilibradamente representados todos los sectores de la UAM: autoridades, académicos, estudiantes y personal administrativo. Su composición plural resultaba más abierta y democrática que aquella practicada hasta entonces en las IES.

En la Ley Orgánica de la institución, los órganos colegiados se constituyen como las instancias privilegiadas de decisión, subordinando a los órganos personales y acotando claramente sus atribuciones y ámbitos de actuación. Además entre tales órganos no debe existir una relación jerárquica rígida prevaleciendo importantes grados de libertad , a pesar de reconocerse espacios de intersección.

La intención era que estos órganos constituyeran espacios institucionalizados de negociación en los que los conflictos entre los

diversos sectores pudieran ser atendidos en distintos niveles, por vías reglamentarias y mediante el debate abierto de sus posiciones.

El colegio académico está facultado para establecer las unidades universitarias, divisiones y departamentos, las normas y disposiciones reglamentarias de la institución, autorizar el presupuesto anual de ingresos y egresos, aprobar los estados financieros, autorizar los planes de organización académica, designar al auditor externo y elegir anualmente a un miembro de la junta directiva.

Los consejos académicos dictaminan y armonizan los proyectos sobre planes y programas académicos, designan a los directores de división, someten ante el patronato el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la unidad universitaria y proponen las medidas que tiendan al mejoramiento de las actividades de la unidad universitaria.

Los consejos divisionales están facultados para designar a los jefes de departamento, presentar al anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la división, aprobar el desarrollo y funcionamiento de la división, aprobar los proyectos de investigación y cuidar que el personal académico y administrativo cumpla eficazmente las funciones de su competencia.

Estructuras decisorias de la UAM, atribuciones reales

Originalmente los órganos colegiados estratégicos intentaban establecer un equilibrio global en la institución, evitando en lo posible grandes concentraciones de poder en una sola instancia, a la vez de propiciar cierto equilibrio entre los órganos colegiados académicos y los órganos personales, y de garantizar el control institucional de las máximas posiciones de la universidad y de sus recursos y patrimonio. Sin embargo,

los órganos personales poseen mayor control en el rumbo de la universidad al establecer las prioridades institucionales a las cuales se les asignarán los recursos.

El rector general debe presentar al colegio académico el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la universidad; debe hacer cumplir las normas y disposiciones reglamentarias que expida el colegio académico; presentar, en el mes de febrero, un informe al colegio académico de las actividades de la universidad realizadas durante el año anterior; puede otorgar, sustituir y revocar poderes; también, goza del derecho de veto respecto de los acuerdos del colegio académico.

Los rectores de unidad tienen el derecho de iniciativa ante los consejos académicos respecto de la emisión de instructivos de funcionamiento interno y operativo para el uso de servicios e instalaciones y pueden también promover proyectos académicos interdisciplinarios.

Aunque el colegio académico es la máxima instancia en la UAM que debe aprobar el presupuesto de las tres unidades⁴⁸ los órganos personales que lo integran han subordinado a importantes sectores de la comunidad, lo que significa el establecimiento, en los diversos órganos colegiados, de la mayoría absoluta de los órganos personales.

Además, existen otras ventajas que, por su posición y autoridad, poseen los órganos personales como el acceso y control de la información estratégica y sus flujos proporcionándola a los demás a cuentagotas, incluyendo a los académicos.

Los órganos personales tienen ventajas también en lo que se refiere a su inclusión en los órganos colegiados, ya que permanecen en ellos mientras

48 A este lo integran el rector general, los tres rectores de unidad, los nueve directores de división, nueve representantes del personal académico, nueve estudiantes y tres representantes del personal administrativo. Según la Ley Orgánica vigente desde 1992.

ejercen su cargo durante cuatro años. Los representantes de la comunidad participan únicamente dos años en el colegio académico y en los consejos académicos y sólo uno en los consejos divisionales.

Mientras los representantes de la comunidad están impedidos de participar simultáneamente en más de un órgano colegiado, los órganos personales participan normalmente en dos y hasta en los tres. Además, si son promovidos sucesivamente a posiciones superiores, su permanencia en tales instancias se extenderá por un período considerable de tiempo, superior en ocasiones a los diez años.⁴⁹

Debido a su permanencia en las áreas estratégicas de la institución, los órganos personales pueden adquirir experiencia en la conducción de los proyectos prioritarios de la misma, además de asegurar la ejecución de sus decisiones.

Segun Ibarra Colado las decisiones en la UAM se estructuran a partir de dos o tres momentos, según su importancia, acompañados siempre de la negociación informal (en el café o a la hora de comer). El primer momento corresponde a la configuración de la decisión o proyecto que se desea ejecutar y se realiza en instancias paralelas adoptadas por las autoridades (infinidad de comisiones fueron creadas al interior de los órganos colegiados) que son verdaderos espacios de poder y negociación.

El segundo momento corresponde a la socialización de la decisión o proyecto en niveles más amplios de la estructura jerárquica. En las comisiones de los órganos colegiados se define en detalle el proyecto deseado.

Finalmente, el tercer momento corresponde a la formalización de la decisión o proyecto en las sesiones de las instancias colegiadas, en donde

49 Eduardo Ibarra Colado, *op. cit.*, p. 271.

las oportunidades de discutir son muy limitadas; en ellas, las autoridades personales aseguran la mayoría para aprobar los proyectos.

Para los académicos, es evidente que los órganos personales forman un bloque compacto para diseñar y ejecutar los proyectos estratégicos de la institución. Estos son acompañados por instancias de apoyo, las cuales deben auxiliarlos en la conducción de los asuntos académicos y administrativos de su competencia.

Los órganos personales son el secretario general, el abogado general, los secretarios de unidad, los secretarios académicos de división, los coordinadores de estudios de licenciatura y posgrado, los jefes de área, las comisiones académicas departamentales, el tesorero general y el contralor.

Debido a la verticalidad de la estructura organizacional de la UAM, las decisiones comunes en una institución educativa, como la contratación de personal académico, la adquisición de equipos e insumos para desarrollar sus actividades, las modificaciones de los planes de estudio, etc., se han convertido en trámites burocráticos que obstaculizan el funcionamiento ágil y oportuno que debe caracterizar a las IES debido a la naturaleza de sus funciones.

Los órganos personales concientes de la necesidad de revisar el funcionamiento de su organización desean rescatar la importancia de las áreas de investigación y rediseñar el aparato administrativo en las divisiones, unidades y rectoría general.

Tradicionalmente, el proceso de adquisición de equipo en un área, de una unidad de la UAM, requería del cumplimiento de cincuenta trámites, en promedio, a través de toda la estructura decisional de la Institución hasta llegar a la rectoría general.

Entre las reformas instrumentadas, a raíz del diagnóstico del modelo de organización administrativa y su grado de desconcentración efectuado en 1990, se encuentra la desconcentración a las unidades universitarias de los trámites relativos a la adquisición de equipos e insumos para el trabajo académico; la agilización de los trámites académicos para modificar los planes de estudio (mucho antes de que las modificaciones se vuelvan obsoletas) y la introducción de nuevos modelos y formas de trabajo administrativo.

Sin embargo, estas propuestas no son meramente administrativas; son en realidad propuestas que tienden a modificar de raíz el modelo de organización de la UAM pues propician la redistribución de las cuotas de poder de los grupos que toman las decisiones que involucran la utilización de los recursos monetarios de la universidad. Este proceso de agilización y vinculación de la administración universitaria con las necesidades de los académicos aparece sumamente complicado a la luz de los usos y costumbres imperantes en la institución.

Retos de la UAM frente a la modernización de la educación superior en el sexenio salinista

Para la UAM, más allá de las intenciones gubernamentales, la modernización puede interpretarse como un parteaguas para la renovación de su institución, en particular, y de todas las universidades públicas en general.

Para la UAM la modernización significa avanzar en cuatro aspectos principalmente: profundizar la desconcentración, flexibilizar sus estructuras de participación, fortalecer su

sistema departamental y enfrentar de manera inmediata el bajo nivel salarial de sus académicos.⁵⁰

En el primer punto se propone una reestructuración administrativa para impulsar el trabajo académico en todos los órdenes y promover un cambio de actitud de los miembros de la comunidad universitaria mediante su identificación con los propósitos de la universidad.

El objetivo es enfatizar la importancia de las áreas de investigación, que cada vez más se enfrentan a trámites engorrosos para la obtención tardía de los recursos y materiales necesarios para su trabajo.

El segundo aspecto, la flexibilización de las estructuras de participación, pretende el establecimiento de amplios foros de discusión acerca de la estructura, composición y normatividad de los órganos de la institución, así como de los procedimientos de nombramiento y designación de los órganos personales y de elección de los representantes de la comunidad ante tales instancias.

Para los académicos y estudiantes de la UAM, las estructuras de decisión deben ser democráticas y por lo tanto representativas de todos los sectores de la comunidad universitaria; el cuestionamiento y desconocimiento de los procesos decisorios que se realizan al interior de los órganos colegiados propicia el rechazo a la idea de ser gobernados por "una junta de notables cuya sabiduría los conduzca a la toma de decisiones correctas,... no desean sentirse como una comunidad de menores de edad que requiere de un padre protector cuya sabiduría oriente sus pasos. Por ello, la participación es baja en la elección de autoridades o en la creación de consensos para la toma de decisiones, porque finalmente la decisión se

50 ibid., p. 298.

encuentra al margen de la comunidad aunque se le quiera convencer de lo contrario".⁵¹

El problema reside en el planteamiento inicial del modelo democrático, flexible y abierto que se quizá llevar a cabo para lograr que los estudiantes, y todos los miembros que integran la universidad, tuvieran foros de participación que modelaran el funcionamiento de la institución y el establecimiento de prioridades.

En la práctica tal modelo está lejos de aplicarse, las prioridades de estos grupos son distintas, esto genera la imposición de proyectos a ciertos sectores de la comunidad universitaria a través de los órganos personales. Esto provoca que la comunidad no vea en las autoridades a las personas más relacionadas con el entorno y más aptas para conducir a la universidad al logro de sus fines; la imagen es más cercana a la contemplación de grupos herméticos de poder que desean llevar a cabo sus intereses personales y no los de la institución.

En la UAM, las autoridades personales gozarán de mayor legitimidad en la medida en que sean elegidas por representantes de la comunidad de académicos, de estudiantes y del personal administrativo. Debido a los privilegios, tanto económicos como de ejercicio de autoridad, que la propia estructura decisoria (escalafón) y su normatividad conceden a los órganos personales por su posición únicamente, es difícil apreciar que los académicos que ocupan dichos cargos poseen, también, los conocimientos y la experiencia adecuados para conducir a la universidad al logro de sus objetivos.

Otro aspecto que la institución debe fortalecer es su sistema departamental. La UAM ha intentado implementar un modelo de

⁵¹ Ibid., p. 302.

organización de las tareas universitarias que contrasta ampliamente con el de escuelas, facultades y centros de investigación. Para consolidar este modelo es necesario el fortalecimiento de la investigación como la actividad orientadora y esencial del quehacer universitario.

El énfasis en la investigación es considerado como elemento esencial de identidad institucional. Al respecto, en la exposición de motivos del documento de Políticas Generales de la UAM se establece con claridad que la investigación ha sido considerada como la actividad preponderante hacia la cual deben canalizarse los mejores esfuerzos institucionales, procurando su incidencia en las otras funciones universitarias. Con ésto el colegio académico pretendió reflejar esta ponderación para estar acorde con el modelo de organización académica proyectado fundamentalmente en el Reglamento Orgánico de la UAM.⁵²

Sin embargo, para que la investigación ocupe un lugar preponderante se necesita de un buen conductor de los proyectos, con un posgrado y experiencia en la metodología que se requiera. La institución debe disponer también de recursos económicos para dotar a dichos investigadores de el equipo necesario y de un sueldo que los motive a trabajar cada vez más y mejor.

Debido a la escasez de la figura profesor-investigador de tiempo completo, en México, los académicos se han concentrado en la docencia, medida como horas frente a grupo; esto ha modificando totalmente el sentido de la creación de la UAM.

La docencia, como requisito para permanecer en la institución, propicia que gran parte del cuerpo de profesores se dedique a ella para acceder también a otro tipo de estímulos económicos.

En este aspecto encontramos el cuarto gran problema de la UAM, el de enfrentar de manera inmediata el bajo nivel salarial de sus académicos.

52 Ibid., p. 303.

Para llevar a cabo su proyecto académico la UAM debe encontrar el equilibrio entre las labores de docencia e investigación a las que se dedica un profesor; la docencia como tarea principal de los académicos impide que dediquen más tiempo a la investigación. Esto lo determina, en parte, el bajo nivel salarial que recibe un profesor investigador de tiempo completo como salario base.

Tomando en cuenta los salarios vigentes a partir del primero de mayo de 1992, el salario tabular más alto de un académico en la UAM se ubicó en tres millones 555 mil 93 pesos, correspondiente a la categoría y nivel de profesor titular "C" de tiempo completo. De no resolverse este problema con prontitud se pondrá en peligro el proyecto de la UAM pues no podrá sustentar un modelo que depende de la figura del profesor-investigador si carece de los recursos necesarios para retenerlo en condiciones adecuadas.⁵³

El gobierno federal no puede incrementar en forma considerable el subsidio a las universidades para resolver este problema; así que, el gobierno (a través de SEP y CONACYT) respaldado por las autoridades universitarias lleva a cabo una política de deshomologación salarial basada en la evaluación de la productividad y la calidad del trabajo académico. Esta tiene como objetivo el rescate selectivo de los investigadores de excelencia mediante mecanismos indirectos de remuneración. Quedan en una posición poco favorable quienes se han dedicado única y exclusivamente a la docencia.

Entre los estímulos más importantes, implementados por SEP, CONACYT y la UAM, se encuentran el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) creado en 1984; las Becas al desempeño académico, autorizadas por el gobierno federal en febrero de 1990; el Programa de carrera docente, autorizado a partir de junio de 1992; la posible ampliación del escalafón,

53 Ibid., p. 306.

mediante la creación de los niveles D y E de titular o de alguna otra categoría especial que asegure una más estricta diferenciación basada en el mérito académico.

Todas estas remuneraciones no están consideradas legalmente como salario y su otorgamiento descansa en instancias de evaluación, en la instituciones educativas o fuera de ellas, que determinan a quienes corresponde la recompensa extraordinaria en función de los productos del trabajo; así la instancia sindical no ha podido hacer nada frente a estos programas que han elevado considerablemente el salario de unos cuantos en detrimento de la mayoría. El sindicato nunca visualizó la posible estrategia gubernamental para enfrentar el problema salarial de los académicos más allá de la tradicional negociación bilateral de los salarios, careciendo por ello de proyectos alternativos.

El nuevo sistema de remuneración, aunado al de la UAM, produce un modelo académico-laboral que cuenta con los siguientes elementos: los programas de deshomologación salarial, las instancias e instrumentos de evaluación, la recomposición del salario de los académicos y la mejora del nivel salarial.

La UAM es una de las instituciones que encabezan la deshomologación salarial. La rapidez con la que ha efectuado cambios sustanciales al modelo académico laboral han descansado en la instrumentación temprana de un **tabulador por puntos** que facilitó, a partir de 1985, la evaluación de los niveles de productividad del trabajo académico, haciendo de la **promoción** en ese momento el mecanismo privilegiado de recuperación salarial. Los académicos se acostumbraron rápidamente a certificar su trabajo, generándose con ello, poco a poco, una cultura de evaluación basada en la medición de resultados.

La deshomologación salarial en la UAM se realiza a través de tres programas que tienen como objetivo apoyar la permanencia de su personal académico de tiempo completo por tiempo indeterminado. El primero es el **Programa de estímulos a la docencia y la investigación**, fundado en 1989, se rige por el tabulador por puntos.

Este programa creó tres niveles de salarios (A, B y C) para acceder a ellos se requieren 5 mil, 8 mil y 11 mil puntos del tabulador de la UAM respectivamente. Este programa es anual, y a él puede acceder el personal académico de tiempo completo (por tiempo indeterminado) con una antigüedad mínima de dos años al servicio de la institución. El monto de quincenas que se adquieren son pagadas en una sola exhibición y pueden ser 3 quincenas, 5 quincenas o 7 quincenas (este cálculo está determinado tomando en cuenta el salario base vigente y la compensación por antigüedad).

Así, por ejemplo, un asistente de categoría y nivel A (que constituye el nivel más bajo en la UAM) obtiene con el estímulo "A" 1,883.145 nuevos pesos al mes. El mismo asistente con estímulo "B" obtiene 3,138.575 nuevos pesos al mes. Y con el estímulo "C" obtiene 4,394.00 nuevos pesos al mes.

El académico de la categoría y nivel de titular C (que es el más alto nivel de la UAM) obtiene con el estímulo "A" 5,332.639 nuevos pesos al mes, con el estímulo "B" 8,887.732 nuevos pesos al mes y con el estímulo "C" 12,442.825 nuevos pesos al mes. Conviene recordar que esto es sólo lo que se obtiene con el denominado Programa de estímulo a la docencia y la investigación.

El segundo programa se denomina **Programa de becas de apoyo a la permanencia del personal académico de la UAM**. Es un programa bienal

dirigido exclusivamente a profesores asociados, titulares y a técnicos académicos titulares de tiempo completo por tiempo indeterminado, con una antigüedad mínima de dos años al servicio de la institución. Contempla un monto que va de 0.5 a 5.5 salarios mínimos mensuales, de acuerdo con la categoría y nivel del profesor. La norma de rendimiento exigida es de 7 mil puntos para los profesores asociados y los técnicos académicos de niveles A a D y de 10 mil puntos para los profesores titulares y los técnicos académicos de nivel E.

Un asociado y técnico académico titular A, con sus 7 mil puntos, obtiene un monto bienal de 199.95 nuevos pesos. Un titular C puede obtener un monto bienal de 2,199.45 nuevos pesos.

El tercer programa de deshomologación, el más reciente, lo constituyen las **Becas al reconocimiento de la carrera docente del personal académico**. Su propósito fundamental es la protección de las actividades de docentes realizadas en la institución. Este programa se encuentra dirigido a profesores asociados y titulares y a técnicos académicos titulares de tiempo completo por tiempo indeterminado y contempla un monto que va de 0.25 a 2.75 salarios mínimos mensuales, de acuerdo con la categoría y nivel del profesor. En lugar de exigir una norma de rendimiento medida en puntos, este programa establece como condición fundamental para obtener la beca, el haber impartido "adecuadamente" unidades de enseñanza-aprendizaje durante al menos dos de los tres trimestres del año sometido a evaluación.

Para obtener los estímulos económicos, de cualquiera de los tres programas antes mencionados, los académicos deben someterse a evaluación. En el caso de los dos primeros programas mencionados el mecanismo de evaluación son las Comisiones Dictaminadoras de Área de la UAM, y su instrumento es el Tabulador por puntos.

El Tabulador de ingreso, promoción y permanencia del personal académico (TIPPPA) se convierte así en el instrumento privilegiado de planeación y evaluación institucional del trabajo académico, ya que permite orientar el esfuerzo de docentes e investigadores hacia las actividades consideradas como prioritarias mediante el otorgamiento de puntajes elevados a éstas. De esta manera el Tabulador esconde en su estructura y en la ordenación jerárquica de los productos del trabajo académico, los términos del proyecto específico de la institución.

En el caso del tercer programa, los mecanismos de evaluación son los Consejos Divisionales, que adquieren un carácter estratégico frente a los académicos. El instrumento de evaluación son las encuestas de opinión; actualmente y se trabaja en el diseño de otros instrumentos que puedan complementarlas.

En este punto, observamos la dualidad de la evaluación en la UAM; por una parte, la evaluación de los dos primeros programas, con sus mecanismos e instrumentos que intentan privilegiar las actividades de investigación y, por otra, el tercer programa que actúa como un paliativo para todos aquellos académicos que no podrán ingresar a los estímulos derivados de los dos programas anteriores y que no podrán mejorar sus ingresos considerablemente.

Los complementos al salario obtenidos por los estímulos que otorga la UAM, más los que obtienen los investigadores fuera de la universidad como los del SNI, provocan la fragmentación del salario y una diferenciación muy amplia de los ingresos que pueden percibir los académicos.

Para el caso del profesor titular C de la UAM, existen 120 posibles salarios distintos, en un rango que va de 3,555.93 nuevos pesos a 11,090.37 nuevos pesos mensuales.

Así, habrá tantos salarios como profesores en una universidad, y distintas combinaciones o fragmentaciones del salario dependiendo de la institución educativa, estableciéndose, además, una diferenciación por instituciones; en donde las más favorecidas por el presupuesto federal asignado serán aquellas que puedan retener con mejores salarios a los mejores académicos. De tal manera que nos encontramos ante los mecanismos de evaluación que permitirán la institucionalización de los salarios académicos personalizados.

Situación financiera

La principal fuente de ingresos ordinarios de la UAM la constituye el subsidio federal proporcionado por la SEP, dicho presupuesto se destina al gasto corriente de la institución.(ver cuadros 21 y 22). Esto permite que la institución cuente con todos los servicios necesarios para continuar con sus labores de docencia.

Sin embargo, para las tareas de investigación se requieren recursos adicionales: para la conformación de grupos de investigación y su constante superación académica, para mantener salarios adecuados a su capacidad de producción y finalmente para la compra de equipo. Estos recursos deben provenir de diversas fuentes de financiamiento, no todas las universidades han comprendido la importancia de la competencia por los recursos adicionales, las principales fuentes de recursos adicionales son: CONACYT, SEP, los recursos propios de la institución obtenidos por sus ingresos en colegiaturas, cafetería y librerías y, los derivados de una eficiente planeación de las finanzas.

CUADRO 21
INGRESOS REALES DE LA UAM EN EL PERIODO 1982-1991
(miles de nuevos pesos, base=1980)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
INGRESOS POR SUBSIDIO FEDERAL (S.E.P.)	1,252	1,019	977	905	782	838	1,173	1,192	1,216	1,378
INGRESOS PROPIOS 1/	80	36	50	44	44	55	22	76	105	93
TOTAL	1,332	1,055	1,027	949	826	892	1,195	1,268	1,320	1,471

1/ No se incluyen los ingresos de la tienda de autoservicio

Fuente: Informes del Rector General

CUADRO 22
DESTINO DEL INGRESO REAL DE LA UAM EN EL PERIODO 1982-1991 1/
(miles de nuevos pesos, base=1980)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
GASTOS DE OPERACION	1,222	907	942	927	772	830	1,087	1,159	1,029	1,309
INVERSION	118	106	85	50	10	7	9	13	21	50
TOTAL	1,340	1,013	1,027	976	782	838	1,096	1,173	1,050	1,359

1/ No se incluye el gasto de la tienda de autoservicio

Fuente: Informes del Rector General, UAM

Los recursos que obtiene las UAM a través de CONACYT no se distribuyen de manera homogénea por toda la institución; en realidad la Unidad Iztapalapa capta el 70% de los recursos; esta situación se debe al impulso que el actual rector de la unidad ha dado a la obtención de fuentes alternativas de financiamiento.

El financiamiento que obtiene la UAM de CONACYT se ha dedicado principalmente a la construcción de la infraestructura necesaria y al apoyo de grupos de investigación en las ciencias exactas.

Por otra parte, el ingreso que ha obtenido de la SEP no ha disminuido pero su matrícula aumentó llegando actualmente al tope de lo que se tenía planeado en los cupos por grupos en su proyecto original.

Los ingresos propios recuperaron en 1990 el valor adquisitivo que tenían en 1982, éstos son un importante rubro de ingresos en la UAM. En su partida de ingresos propios siempre conservan un remanente para contingencias.

Los ingresos adicionales, FOMES, se han dedicado principalmente a la actualización de la infraestructura. Y no se recibe el mismo apoyo en áreas como la formación de profesores y de formación de investigadores.

En la distribución del gasto al interior de la institución no se destina lo suficiente al rubro de becas, por lo que no se está impulsando con la intensidad que se requiere a grupos de profesores-investigadores. Tampoco se está gastando lo suficiente en la actualización del personal.

Estas deficiencias en la formación de profesores son más evidentes en las licenciaturas que en los posgrados. Afortunadamente, la UAM ha logrado consolidar grupos de investigación en los posgrados, y su número dentro del padrón de excelencia de CONACYT se incrementó. Esto, se ha reflejado en

el incremento de recursos recibidos a través de CONACYT para el apoyo de los posgrados.(ver cuadro 33 y 34 al final de las conclusiones)

El comportamiento que esto ha inducido en la UAM se refleja en la elaboración de políticas para lograr la consolidación de los posgrados en detrimento de las licenciaturas. Entre los aspectos que se han desarrollado se encuentran: el esfuerzo por mejorar la calidad de la administración en los posgrados, mayor seguimiento de egresados para modificar los planes de estudio, mayor preocupación por el estudiante y mayor seguimiento de las labores de los profesores, entre otras.

Algunas oportunidades se han perdido para desarrollar los posgrados, principalmente porque no se está de acuerdo con CONACYT en que todos los posgrados deben desembocar en la formación de investigadores. La UAM desea desarrollar también importantes posgrados de carácter profesionalizante.

Estos últimos tienen su propio mercado de venta en la industria o en el sector público por lo que CONACYT no está interesado en impulsarlos por igual. El esfuerzo de CONACYT consiste principalmente en hacer que una planta de académicos que ya existe, y que está laborando, responda a los nuevos retos nacionales y se prepare para crear los investigadores que el país necesita.

Para ser congruente con la política nacional hacia las universidades, tanto por parte de SEP y CONACYT, que busca que las universidades trabajen con la mejor calidad posible de acuerdo con sus características; la UAM, debido a su tamaño, se ha concentrado en el desarrollo de posgrados. La cantidad de problemas y compromisos le impide dentro de su economía dedicarse con el mismo énfasis al desarrollo de las licenciaturas; ésta cuenta con 55 licenciaturas, 3 especializaciones, 22 maestrías y 3 doctorados.

Así, la UAM intenta, por cuarto año consecutivo, generar una auténtica demanda de recursos hacia el gobierno federal implementando la calidad en los posgrados.

SEGUNDO ESTUDIO DE CASO

IV.2 CATEGORIA UNIVERSIDAD PUBLICA ESTATAL

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI

La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, UASLP fue creada en 1923 a partir del Instituto Científico y Literario; en 1943 le es otorgada la autonomía. Esta institución mantiene relaciones cordiales con el gobierno estatal, establece vínculos de cooperación con el gobierno federal y con la ANUIES, ya que es cabeza de zona de la región III de esta asociación.

Se rige por lo dispuesto en el Artículo 3º, fracción VIII de la Constitución de la República, y el Artículo 100 de la Constitución Estatal, que la definen como autónoma en todo lo que respecta a su régimen interior, bajo la norma de libertad de cátedra. La Ley Reglamentaria del artículo 100 enmarca y reconoce la libertad de la UASLP para definir su Estatuto Orgánico y para administrar su patrimonio; le da atribuciones absolutas para establecer sus sistemas de organización y funcionamiento.

La universidad está integrada por 4 escuelas, 8 facultades, 6 institutos, 2 unidades descentralizadas y 2 carreras que dependen directamente de la rectoría, en las que recae la responsabilidad de las tareas académicas.

Cuenta con una administración departamentalizada. Ha descentralizado su educación profesional hacia el interior del Estado; la demanda de sus servicios está representada por los egresados de las

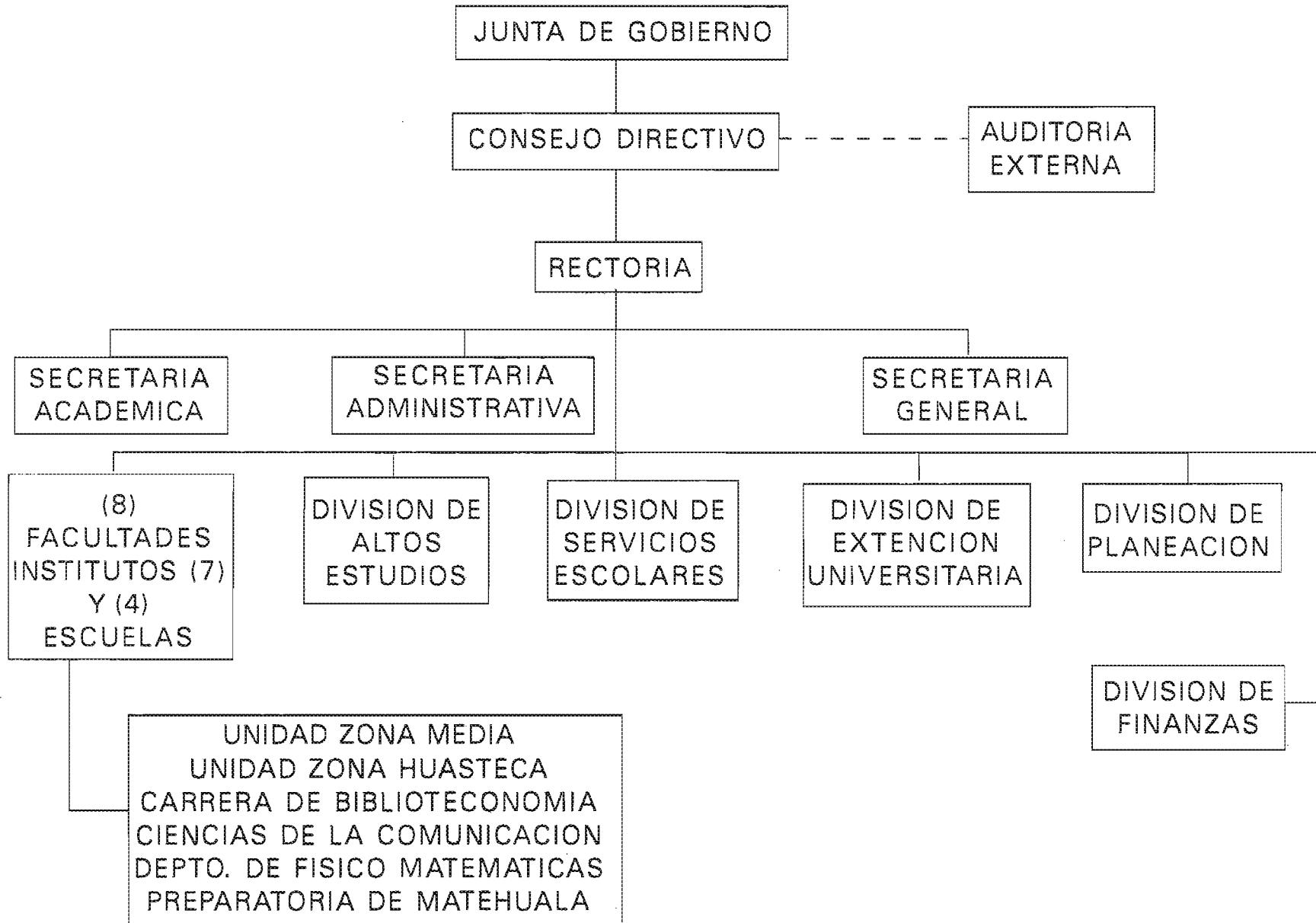
escuelas preparatorias incorporadas a la UASLP y las autónomas en el Estado. Actualmente imparte 43 licenciaturas, 25 especializaciones, 7 maestrías y 3 doctorados. En las licenciaturas, para el periodo 1991-1992, tuvo 16,926 alumnos y en los posgrados 531 alumnos; de éstos últimos 258 alumnos son de las especializaciones, 251 alumnos de las maestrías y 22 alumnos de los doctorados. Para ese mismo periodo la planta de profesores en licenciaturas y posgrados fue de 2,549; de éstos el 91% imparte clases en las licenciaturas y sólo el 9% en el posgrado.

En 1976 la UASLP se reorganizó, departamentalizando su administración. De esta reorganización nació, entre otras, la división de planeación, que cuenta con los departamentos de planeación académica, planeación administrativa, planeación de instalaciones y planeación estadística. Su objetivo es colaborar con rectoría en la elaboración de planes y programas de desarrollo institucional.(ver cuadro 23)

El primer esfuerzo de planeación realizado por la UASLP se dio en 1977, al efectuarse estudios que permitieron formular el plan de desarrollo 1978-1982 que, con 26 programas específicos pretendió normar el desarrollo de la institución. Se considera en la universidad que este plan influyó para que la SESIC otorgara subsidios especiales para desarrollar algunos de sus proyectos.

La universidad ha estado involucrada en acciones de planeación educativa estatal y ha sido sede de eventos regionales de la CONPES. El plan de trabajo 1980-1984 estableció 24 programas para lograr los siguientes objetivos: continuar con el estudio, operación y evaluación del plan de desarrollo institucional, aumentar la eficiencia de la administración universitaria, ampliar la atención a la demanda, elevar la calidad de los servicios de educación, incrementar y fortalecer la investigación, consolidar

CUADRO 23
UASLP, ORGANIGRAMA GENERAL



y ampliar los financiamientos externos y vincular a la universidad con la sociedad. Las áreas señaladas en la universidad como prioritarias para la investigación buscan ser coincidentes con la demanda, la planeación nacional y la planeación estatal; éstas son: alimentos, energéticos, educación, salud, ecología, transporte e industrialización.

Las políticas de atención a la demanda creciente de educación superior, junto con los criterios de distribución de los recursos federales con base en la población escolar inscrita, favorecieron la expansión de la matrícula de licenciatura en el período 1972-1982.

La universidad asumió esta demanda haciendo continuos ajustes pero, en esencia, con la misma estructura administrativa y con los mismos modelos académicos tradicionales con que se venía desarrollando. No se modificaron en su esencia las prácticas pedagógicas, los planes de estudio, las formas de evaluación, las formas de investigar, etc. Los intentos de reorganizar la actividad universitaria no se desarrollaron debidamente ante la urgencia de resolver los problemas derivados de la atención a una demanda creciente con recursos insuficientes. Hacía falta una labor de conjunto que articulara los esfuerzos de las diferentes dependencias y redujera su aislamiento.

La reducción del gasto público a partir de 1982 tuvo repercusiones severas en la universidad. Se inició un grave deterioro salarial, insuficiencia en las condiciones materiales y de trabajo y falta de mantenimiento a equipo e instalaciones.

Las políticas nacionales para efficientar el uso de los recursos, puestas en marcha en 1984, no pudieron concretarse en la UASLP debido principalmente a que los programas nacionales tenían poco que ver con la

realidad institucional y las dependencias académicas no estaban organizadas para solicitar apoyo financiero adicional.

En este contexto, las relaciones entre los estudiantes y las autoridades se volvieron improductivas y problemáticas. El momento crítico se alcanzó cuando la universidad se vio forzada a suspender sus actividades en 1986.

En 1987 la Comisión de Análisis de los Aspectos Académicos, creada por el Consejo Directivo Universitario, concluyó:

La ausencia de un proyecto académico permitió que la universidad se adaptara a la demanda y a los lineamientos burocráticos de instancias externas instintiva y acríticamente, y propició un crecimiento anárquico, desordenado, sin rumbo claro y sin proyecto definido, es decir, sin una idea clara de cómo se percibe así misma en el futuro, y con un vacío de reflexión sobre el quehacer educativo de la institución. En consecuencia, las escuelas, facultades e institutos no poseen coordinación entre ellos; la preeminencia de una lógica política y administrativa ha sido la causa y efecto de la ausencia de un proyecto institucional. Esto ha sido grave, no se puede continuar en esa dinámica de inercia, rezago y deterioro frente a un contexto turbulento y cambiante que requiere de universidades participativas en la transición.⁵⁴

El reto ha sido, desde entonces, definir un proyecto institucional y lograr la tranquilidad para el funcionamiento óptimo de la universidad; para ello se iniciaron cambios en su estructura y funcionamiento; por ejemplo, se fomentó la investigación y la suspensión de las inscripciones en las preparatorias (que pertenecen a la UASLP), se incrementó el trabajo en cuerpos colegiados, se buscó mantener un gobierno representativo entre autoridades, profesores y alumnos, se diseñó una normatividad para ordenar criterios y lenguajes que hiciera más fluidos los procesos académicos y de administración escolar.

54 Informe del Rector, síntesis del periodo 86-92, UASLP, México. (Tomo I).

Estructuras que intervienen en la hechura de las decisiones

El principal cuerpo colegiado, máximo órgano de gobierno, es el Consejo Directivo Universitario; éste ha propiciado la activa participación de sus integrantes: profesores, alumnos y directores de cada una de las escuelas y facultades.

Los Consejos Técnicos Consultivos, previstos en el estatuto orgánico, también son cuerpos colegiados; se solicita su opinión en casos específicos y en la elaboración de reglamentos.

En todas las instancias se ha promovido la formación de diversos cuerpos colegiados para la toma de decisiones; la mayor parte de las propuestas emanadas de ellos reciben apoyo del Rector.

También se han formado Comisiones; algunas son permanentes y otras se forman para opinar sobre asuntos específicos; entre ellas están: la Comisión del Consejo Directivo Universitario y las Comisiones Institucionales. Las Comisiones de Categorización están formadas por profesores de cada dependencia académica y por funcionarios de la dirección de investigación y posgrado, ciencias educativas y secretaría académica; son responsables de opinar sobre concursos por oposición, promociones y cambios de adscripción. Las Comisiones de los Consejos Técnicos Consultivos o de las direcciones de las dependencias están formadas con miembros del consejo tecnico consultivo y con profesores de las dependencias para la realización de tareas específicas por encargo. Las Comisiones de Evaluación, constituídas en 1991, se forman con profesores y autoridades de las dependencias académicas, para evaluar la docencia, investigación y extensión; son coordinadas por la comisión institucional de

evaluación. Las Comisiones de Curriculum, se empezaron a constituir en 1989; hasta la fecha todas las escuelas, facultades y carreras que dependen de la rectoría cuentan con estas Comisiones integradas por profesores para la evaluación y planeación de las carreras profesionales y los posgrados.

Además de la creación de cuerpos colegiados, la estructura universitaria se modificó para responder a las necesidades de desarrollo de las instancias académicas. En 1986 se redefinió el papel de la Secretaría Académica debido a la necesidad de contar con una instancia que promoviera una nueva cultura del quehacer universitario, a través de la elaboración de un proyecto académico basado en los principios de la Universidad. Así, a las funciones de promoción y categorización que ya le correspondían, se agregaron las de opinar sobre el ingreso del personal, fomentar y promover la investigación y el posgrado (fusionándola con la antigua división de altos estudios), promover el intercambio académico y las becas de posgrado para profesores, y articular el desarrollo académico a través del establecimiento de un sistema de planeación, programación y evaluación de la docencia y la investigación.

La universidad decidió guiar su desarrollo bajo una concepción estratégica, es decir, los programas y proyectos de desarrollo institucional parten de los problemas concretos de cada una de las dependencias académicas; pero deben tender a converger en propósitos y políticas institucionales que permitan superar los principales obstáculos.

En 1986 inició su funcionamiento la Contraloría, prevista en el Estatuto Orgánico desde 1984. Esta fiscaliza procedimientos operativos que afectan el presupuesto universitario y el cumplimiento de las normas de control interno establecidas. Para ello, al iniciar su trabajo, buscó conocer y comprender la forma en que se estaban llevando a cabo los procedimientos

de control interno operativo, principalmente en lo correspondiente a ingresos propios, modificaciones en nómina, autenticidad del personal incluido en nómina, asistencia del personal académico y administrativo. En otra fase se seleccionaron operaciones administrativas al azar y se verificó su control operativo, para finalmente emitir recomendaciones con el propósito de contribuir al mejoramiento de las actividades administrativas. En cuanto a auditoría interna se ha planteado la fiscalización de egresos, ingresos, nómina e inversión.

En 1987, el Consejo Directivo Universitario creó la **Comisión para el examen y análisis de los aspectos académicos de la universidad**. El documento diagnóstico, producto de la primera evaluación, fue entregado al rector en marzo de 1989 y ha servido de base para definir algunas acciones prioritarias de la actual administración. El documento "Análisis de la Situación Académica de la universidad" presentó una visión amplia, profunda y precisa sobre los problemas de la universidad. Este documento aportó información y juicios de valor para el primer ejercicio de evaluación institucional en 1990.

En 1987 se establecieron nuevas políticas para el ejercicio del gasto corriente de las escuelas y facultades, se buscó optimizar los recursos ante su insuficiencia, dar una mayor racionalidad a su utilización y evitar gastos superfluos. En este año el Consejo Directivo Universitario acordó que todas las propuestas de planes de estudio debían ser analizadas por la Secretaría Académica de la UASLP, para revisar que fueran congruentes con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico y que fueran propuestas que consideraran la factibilidad, disponibilidad de recursos, condiciones de operación, etc. El procedimiento propuesto para la aprobación de planes y programas de estudio fue el siguiente:

1. El Consejo Técnico Consultivo discute y aprueba la propuesta de la escuela o facultad que corresponda; 2. La Dirección de la escuela entrega la propuesta a la Secretaría General de la UASLP para su presentación al Consejo Directivo Universitario; 3. Previamente a la sesión del Consejo Directivo, la Secretaría General solicita a la Secretaría Académica su opinión; 4. La Secretaría Académica revisa la propuesta y opina; 5. El Consejo Directivo conoce la opinión de la Secretaría Académica, discute la propuesta y aprueba. Desde 1989 el rector formalizó este proceso; así, la mayor parte de los planes de estudio se han modificado recientemente.

En términos generales, las escuelas, facultades e institutos y demás dependencias académicas han podido sentirse cada vez más integradas entre sí, y con la administración central, en torno al fomento de sus inquietudes de desarrollo.

En 1990 se constituyó la CONAEVA en una iniciativa sin precedentes en la historia de la Universidad por conjuntar esfuerzos de planeación, financiamiento y evaluación. En ese año la CONAEVA solicitó a la UASLP la presentación de una evaluación institucional y de programas especiales en donde se justificaran las necesidades de recursos extraordinarios, conforme a los lineamientos acordados por la ANUIES. Así, en 1990 la Universidad evaluó diversos aspectos de su quehacer académico y administrativo y presentó a la SEP el documento "Evaluación Institucional 1990" que incluyó la solicitud de apoyos a programas especiales. En 1991, se realizó el segundo ejercicio de evaluación institucional, y la presentación de proyectos estratégicos dentro de las 10 líneas prioritarias de CONPES. En esta ocasión, el segundo ejercicio de evaluación institucional involucró a las dependencias académicas universitarias a través de la integración de comisiones de evaluación en cada una de ellas.

La Comisión Institucional de Evaluación ha emitido criterios y guías generales para la evaluación de las dependencias, para dar más coordinación y unidad a las acciones de evaluación a nivel de toda la universidad. Esta Comisión ha logrado integrar las principales dependencias de la administración central con todas las entidades educativas. Con ello la universidad avanza hacia una cultura de la planeación y evaluación institucional. Las repercusiones que estos procesos han tenido en materia de financiamiento han sido muy importantes. En 1990 la UASLP decidió suspender definitivamente las inscripciones de nuevo ingreso a las escuelas preparatorias 1 y 2 localizadas en la ciudad de San Luis Potosí. Con esta decisión la universidad reconoció las grandes dificultades enfrentadas en los últimos años, en repetidos intentos por elevar su nivel académico y reducir los conflictos estudiantiles que surgían de ellas, así como la imposibilidad de solucionarlos.

La universidad reconoció, también, la necesidad de realizar acciones en materia de actualización curricular. En julio de 1991 presentó a la CONAEVA su programa para realizar acciones en este sentido durante 1992 e inicio las actividades para promover la formación del personal académico mediante la obtención de becas para estudios de posgrado para los profesores, en México y en el extranjero. Estas becas son otorgadas por la SEP, el CONACYT y por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Situación financiera

Sus recursos provienen principalmente del gobierno federal. No obstante, la universidad ha buscado vías alternas para el desarrollo de la investigación a través de aportaciones de instituciones nacionales y

extranjeras; en 1982 recibió para este renglón una cantidad mayor al 10% de su presupuesto anual ordinario. Los proyectos que la universidad somete a instituciones externas son canalizados a través de la división de Altos Estudios, la que sanciona los proyectos a la luz de las políticas de desarrollo de la universidad y de los recursos humanos con que cuenta.

Las fuentes de financiamiento específico para investigación pueden clasificarse como sigue: 1. organismos nacionales de gobierno, especializados en la promoción de la investigación; éstos son el CONACYT y la SEP, a través de la Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica, DGICSA y del Fondo para la Modernización Educativa, FOMES. 2. Otras instancias de gobierno y organismos descentralizados. 3. Empresas privadas. 4. Embajadas y fundaciones nacionales y extranjeras. 5. Organizaciones sociales y de productores. 6. Institutos de Investigación y centros de educación superior en el extranjero.

Estas instancias ofrecen apoyos para investigación y posgrado que incluyen financiamiento directo a proyectos, equipamiento de grupos, adquisición de acervos bibliográficos, organización y asistencia a eventos, estancias de personal académico, y becas para estudio de posgrado y repatriaciones. En total, en el período 1986-1991, la UASLP recibió un total de 559 apoyos a través de convenios. De éstos 152 provenían de CONACYT, 266 de SEP, 38 del Gobierno del Estado, y 103 de empresas privadas, instituciones educativas, fundaciones nacionales y extranjeras y dependencias del sector público, entre otros.

El incremento de apoyo a la investigación ha sido notable en los últimos cinco años. De 50 proyectos con un apoyo económico de 212 miles de nuevos pesos en 1986, se ha pasado aproximadamente a 150 proyectos

con un apoyo de unos 6,500 miles de nuevos pesos, bajo diversas fuentes de financiamiento. Este incremento equivale a un apoyo económico que crece 100% cada año durante los últimos cinco años. La UASLP fue la universidad, entre las que se ubican fuera del área metropolitana de la Ciudad de México, que recibió más financiamiento del CONACYT en 1991, según datos publicados por éste. Los recursos aportados por CONACYT se han destinado básicamente a infraestructura en un 40% y a proyectos de investigación en un 34.5% (ver cuadros 24 y 25)

Además, desde 1987, las UASLP instituyó el Fondo de Apoyo a la Investigación, FAI, que canaliza recursos propios generados por cuotas voluntarias de los alumnos. Este fondo es administrado por la Comisión de Investigación y Posgrado de la universidad, formada por 6 profesores investigadores de 6 áreas del conocimiento. Si bien los recursos siguen siendo insuficientes, este fondo representa un avance en la forma como se apoya a la investigación en la UASLP.

Las IES estatales han dependido siempre de los subsidios que les otorgan la federación y el gobierno estatal, auxiliándose en una mínima parte con recursos propios, a los cuales pueden acceder, de acuerdo con las atribuciones que el Artículo 3º constitucional les concede en sus fracciones VIII y IX y en el artículo 21 de la Ley de Coordinación de la Educación Superior, en el cual se señala que: "las instituciones de educación superior podrán llevar a cabo programas para incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento".

Ha sido política nacional en los últimos años el promover las fuentes alternas de financiamiento de las universidades públicas ante las evidentes limitaciones del Estado para cubrir todos los requerimientos económicos deseables. Para ello se ha insistido en incrementar las fuentes propias de

CUADRO 24
ORIGEN DEL INGRESO ESPECIFICO, POR PROYECTOS, DE LA UASLP, 1986-1991
(porcentajes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
S.E.P.	14	13	13	15	27	34 1/
CONACYT	50	52	53	42	54	57
GOBIERNO DEL ESTADO	4	7	2	2	1	1
INGRESOS PROPIOS	32	28	32	41	18	8
TOTAL	100	100	100	100	100	100

1/ Incluye el primer año de recursos FOMES

Fuente: SINTESIS DEL PERIODO 86-92, UASLP, TOMO II.

CUADRO 25
MONTO DE LOS APOYOS DEL CONACYT A LA UASLP , 1993.
 (porcentajes)

	I.FISICA	CIEP/FCQ	I.I.C.O.	FAC. DE MEDICINA	INST. DE METALURGI	INST. DE GEOLOGIA	FAC. DE CIENCIAS	IF/CIEP FAC. MED.	TOTAL
INFRAESTRUCTURA	27.3	78.5	28.1	0.0	64.8	0.0	0.0	0.0	40.2
PROYECTOS DE INVESTIGACION	51.9	17.2	71.9	68.9	28.1	100.0	0.0	0.0	34.5
CATEDRAS PATRIMONIALES	6.4	0.0	0.0	31.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5
REPATRIACIONES	7.2	3.6	0.0	0.0	7.1	0.0	0.0	0.0	3.7
APOYO AL POSGRADO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	17.6
APOYOS ESPECIALES	7.1	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	1.7
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Rectoría de la UASLP.

financiamiento, sea mediante el incremento de cuotas, colegiaturas y servicios ó mediante la realización de actividades de vinculación y de extensión universitaria.

Para incentivar a las universidades a generar recursos propios, el Gobierno Federal estableció desde 1988-1989 la política de no involucrar los ingresos propios dentro del presupuesto global de las universidades, pues era desalentador para las IES saber que en la medida en que aumentaba la aportación de recursos propios lo único que hacían era descargar o desobligar a la Federación y al Estado de sus responsabilidades de participar con su presupuesto.

En el caso de la UASLP la Federación y el Gobierno del Estado han venido aportando, para gasto corriente, el 80% y el 11% aproximadamente. De acuerdo con las políticas del Gobierno Federal, mencionadas anteriormente, en los últimos cinco años la universidad ha aumentado sus ingresos propios. En 1986, 84 % de sus recursos provenían de la Federación; 9 % del Gobierno del Estado y 7 % eran ingresos propios; para 1991-1992 la estructura de participación es la siguiente: 80% de los recursos son obtenidos por subsidio federal, 10% por subsidio estatal y 10 % ingresos propios.(ver cuadro 26)

Otra política importante que ha sostenido la Federación es la de mantener su aportación para gasto corriente de las universidades con incrementos modestos, poco significativos, y asignando recursos adicionales para fines específicos, tales como convenios de investigación, apoyos a programas prioritarios y estratégicos establecidos a nivel nacional, etc., todo ello mediante aportaciones del FOMES; además, se otorgan estímulos al personal docente a través de las becas al desempeño académico y

CUADRO 26
ORIGEN DEL INGRESO ORDINARIO, GASTO CORRIENTE, DE LA UASLP, 1986-1991
(porcentajes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
SUBSIDIO FEDERAL	84	85	86	85	80	80
SUBSIDIO ESTATAL	9	11	11	10	10	10
INGRESOS PROPIOS	7	4	3	5	10	10
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: SINTESIS DEL PERIODO 86-92, UASLP, TOMO II.

retabulaciones al personal académico de carrera fuera de negociación contractual.

Con la aplicación de estos criterios, las aportaciones específicas otorgadas por la SEP a la UASLP aumentaron de N\$83 mil nuevos pesos en el año escolar 1986-1987 a N\$ 8,633 miles de nuevos pesos para el periodo 1991-1992; esto es un 10, 299% más. En este último periodo las aportaciones se autorizaron después de la autoevaluación institucional y de la evaluación de los CIEES, el 97% de los recursos de la universidad correspondía a ingresos ordinarios y sólo el 3% a recursos específicos, en tanto que, para 1991-1992 los recursos ordinarios representaron el 87.8% y los recursos específicos el 12.2%.

De ahí que los recursos específicos se constituyan en los principales aportadores para la adquisición de equipo, ya que en los últimos cinco años fueron destinados N\$ 4,883 miles de nuevos pesos a tal fin, representando el 43% de N\$11,320 miles de nuevos pesos aportados por convenios de investigación principalmente; el 57% restante se destinó a retribuciones personales, 8%, gastos de investigación, 39%, acervo bibliográfico, 6% y 4% a pasajes y viáticos.

Por lo que se refiere a los organismos que otorgan recursos a través de convenios, el CONACYT, con 82 convenios y 70 apoyos, fue el principal aportante con N\$ 4,353 miles de nuevos pesos; estos recursos se han destinado principalmente a apoyar proyectos de investigación en ciencias puras y a el desarrollo de tecnología (Fisiología, Física, Hidráulica y Alimentos, entre otros han sido las áreas beneficiadas) y a la infraestructura necesaria para estos. La SEP ocupa el segundo lugar con 266 convenios y una aportación de N\$ 4,039 miles de nuevos pesos; empresas privadas y otras instituciones ocupan el tercer lugar con N\$ 2,386 miles de nuevos

pesos y el Gobierno del Estado el cuarto lugar con N\$ 540 mil nuevos pesos.

TERCER ESTUDIO DE CASO

IV.3 CATEGORIA: ASOCIACION CIVIL

EL COLEGIO DE MEXICO

Con el inicio de la guerra civil española, en 1936, y la Segunda Guerra Mundial, a fines de 1939, un buen número de investigadores y profesores tuvieron que salir de Europa. En México el Presidente Lázaro Cárdenas les ofreció la posibilidad de continuar con sus investigaciones en nuestro país en un clima de tranquilidad y seguridad. Así se fundó La Casa de España en México; la idea central era que con su trabajo contribuyeran a la formación de jóvenes mexicanos en varias de las especialidades de humanidades y ciencias sociales que ellos dominaban.

Desde entonces El Colegio tiene por objeto realizar labores de investigación, enseñanza superior, difusión y servicio público, en un número limitado de disciplinas que integran los campos de las ciencias sociales y las humanidades. No pretende ser una universidad, porque no se propone cultivar todas las expresiones del conocimiento que incluirían, por ejemplo, las ciencias puras y la tecnología. Pretende mantenerse como una comunidad homogénea en la que puedan conjugarse, complementándose, las distintas aspiraciones de sus componentes. La prioridad en las labores académicas es la investigación y el valor de su contribución radica en su originalidad y su calidad en oposición a la cantidad.

La forma de organizar el trabajo era nueva en México, pero no en Europa; cada investigador, que contaba con una beca, se encargaba de

desarrollar un tema, daba clases y publicaba sus resultados. Este era un sistema que según sus integrantes debía convencer al próximo presidente de México, que ocuparía su cargo en 1940, que al designar a otros Secretarios de Educación, Relaciones Exteriores y Hacienda La Casa de España corría el riesgo de desaparecer del presupuesto gubernamental.

En 1940 el Patronato de la Casa de España se reunió para conformar a El Colegio de México como asociación civil de fines no lucrativos, pues, además de existir como forma jurídica, en el Código Civil vigente en el país, resultaba adecuada para la realización de los objetivos culturales que se habían planteado. Además, era posible darle a una Asociación Civil la estructura jurídico administrativa que se deseara, y a la vez se pensó que para El Colegio de México era sencilla y novedosa.

Uno de los legados que en la forma de trabajar dejó La Casa de España fue la evaluación de las tareas académicas, mucho antes de que ésta existiera en forma de reglas. Los mecanismos informales que han existido en el El Colegio de México tienen un peso considerable que marca el grado de exigencia en la calidad de los trabajos.

Se esperaba que los profesores se entregaran en cuerpo y alma al trabajo, y se les pedía que antes de iniciar sus cursos proporcionaran un programa completo de los temas que iban a cubrir y de la bibliografía fundamental que deberían leer los alumnos. El programa y la bibliografía se entregaban a los estudiantes y a la biblioteca para asegurar que en ella estuvieran los ejemplares requeridos.

A raíz de las disminuciones presupuestales en 1942 abundan en la historia las constancias de que la institución estuvo a punto de sucumbir por falta de fondos. En 1946, otra crisis presupuestal obligó a la venta de

inmuebles y a la disminución de sueldos. Sin embargo la calidad en la investigación se conservó.

Actualmente, el investigador de El Colegio se encuentra vigilado por distintos lentes evaluadores: los **internos** que determinan los estímulos que El Colegio otorga de manera discrecional bajo estrictos criterios de calidad, y los **externos** en dos modalidades. En lo individual, la evaluación se realiza a través del SNI; la pertenencia a éste tiene que ser examinada cada tres años, y para seguir siendo miembro se deben presentar publicaciones de calidad que serán revisadas por los Comités del SNI.

El Colegio como un todo también se somete a evaluaciones periódicas. Unas son semestrales y son las que practica el principal órgano de gobierno de la institución; otras se llevan a cabo en forma más espaciada y las practican comisiones externas que cuentan incluso con evaluadores extranjeros. Es así como se ha logrado mantener la alta calidad académica de la institución; que posteriormente se refleja en las evaluaciones de los CIEES de SEP.

El Colegio nació fundamentalmente con el propósito de ser una institución dedicada a la investigación, por ello se exige calidad en la trayectoria académica de los profesores-investigadores. Actualmente el 70% del personal académico es de tiempo completo, cinco de cada seis poseen nivel de posgrado, dos de cada tres pertenecen al SNI y uno de cada tres pertenece, cuando menos, a una asociación internacional. Varios profesores han sido distinguidos con valiosos premios y reconocimientos.

Posteriormente se inició la docencia también con un carácter de excelencia. El 100% de los alumnos son de tiempo completo, la institución otorga beca al 80%, el 20% restante las otorga CONACYT u otras

organizaciones, tres de cada cuatro concluyen sus estudios y de éstos 56% se han titulado.

Entre los cursos que se imparten se cuenta con 2 licenciaturas, 2 especializaciones, 4 maestrías y 5 doctorados. El Colegio de México ha establecido parámetros prioritarios para conservar la calidad en sus actividades académicas, éstos se refieren al total de personal docente y de investigación de tiempo completo que se debe conservar en relación al total de personal docente y de investigación, este parámetro se incrementó del 70.7%, en 1989, al 93.9%, en 1993. Además, es importante que estos investigadores cuenten con posgrados; por ello la institución se ha esforzado en incrementar este parámetro que pasó del 84.4%, en 1989, al 91.3%, en 1993. El personal académico de tiempo completo debe pertenecer al SNI para ampliar sus posibilidades de seguir impartiendo cursos y realizando investigaciones en la Institución; por ello esta relación se incrementó al pasar del 62.2%, en 1989, al 89.2% , en 1993.

La relación alumno-personal docente y de investigación de tiempo completo se ha mantenido 1 a 1 en los últimos seis años. Los estudiantes son, además, en un 95% de tiempo completo.(ver cuadro 29)

Durante el periodo 1982-1988 la crisis económica afectó a El Colegio que perdió a 28 de sus profesores-investigadores de tiempo completo, que equivale a cerca del 20% del personal académico; las becas de los estudiantes no pudieron incrementarse y disminuyó el gasto destinado a la infraestructura para la investigación.

La institución, desde su fundación, contempló entre sus prioridades la de la diversificación de las fuentes de financiamiento, pues sabía que el gobierno federal era la fuente principal de recursos pero no la más segura.

Estructuras decisorias

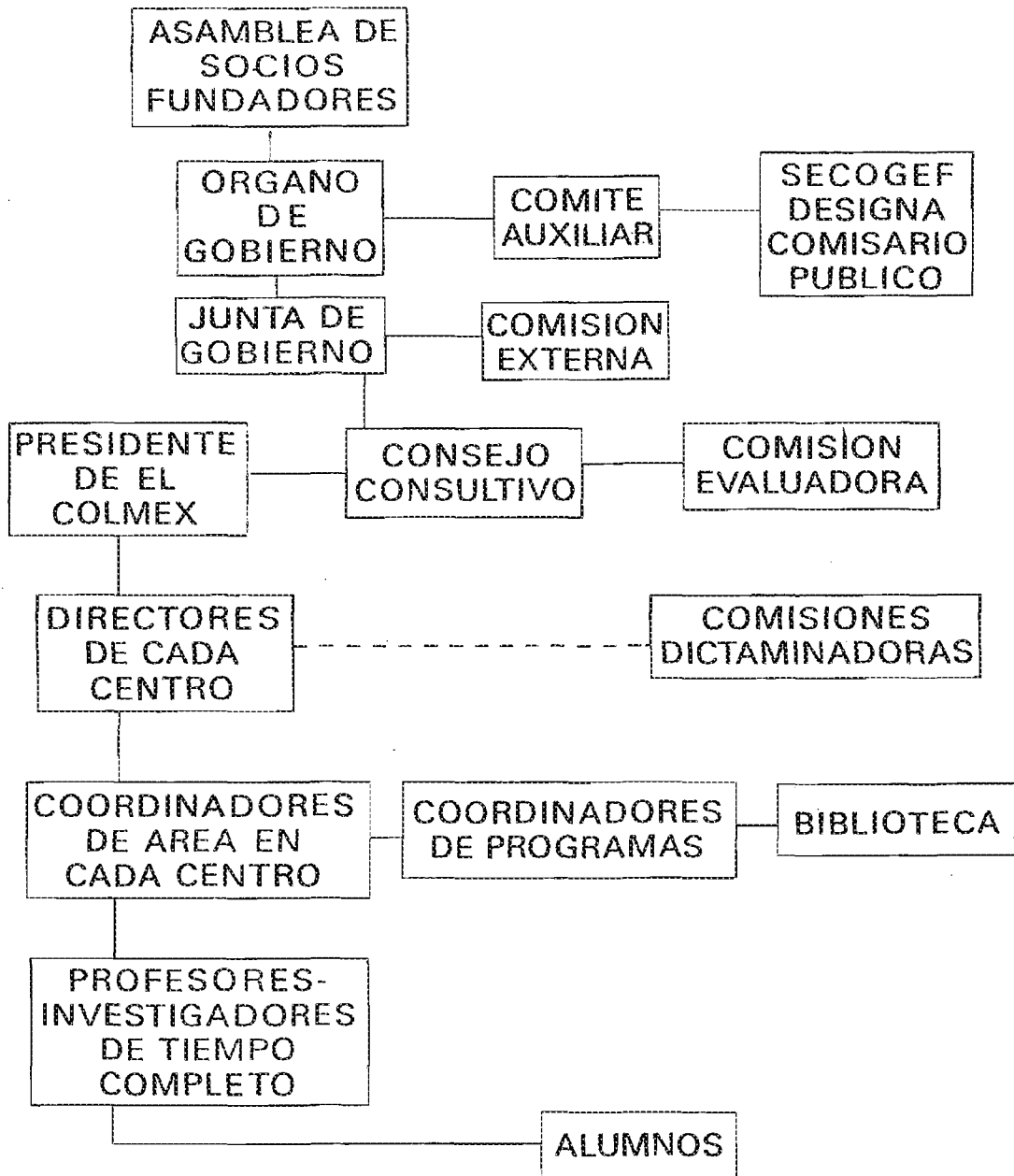
Para uno de sus fundadores, Don Daniel Cosío Villegas, no era fácil idear un sistema de gobierno para El Colegio, pues, por una parte era menester dar cabida a las instituciones que aportaron los fondos para su sostenimiento, y por otra, tendría que quedar su dirección real en manos de gente de academia.⁵⁵

Para cumplir ambas exigencias se combinó la acción de cuerpos colegiados con la decisión personal ejecutiva. (ver cuadro 27) Como El Colegio de México es una asociación de participación estatal mayoritaria, se rige por la Ley de Entidades Paraestatales; en ella (Artículo 10º) se establece que representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación tengan miembros en los órganos de gobierno; un Director General (actualmente en la estructura se conserva la figura de Presidente de El Colegio), designado por el Presidente de la República, tendrá la representación legal del organismo (Artículo 21); la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Organismo de Gobierno (Artículos 17 y 18), que podrá ser una Junta de Gobierno y que se integrará con no menos de 5 miembros; el Organismo de Gobierno se reunirá mínimo cuatro veces al año (Artículo 20). A éste lo integran un miembro de cada uno de los siguientes organismos: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, SECOGEF, SEP-CONACYT, Fondo de Cultura Económica, Banco de México y el Presidente de El Colegio de México.

⁵⁵ Clara E. Lida, José A. Matesanz, "El Colegio de México: Una hazaña cultural 1940-1962", Jornadas 177, COLMEX, 1990, p.30.

CUADRO 27

COLEGIO DE MEXICO, INSTANCIAS DE
EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE
DOCENCIA E INVESTIGACION Y DE
AUTORIZACION DE PRESUPUESTOS



El Comité Auxiliar es un equipo de apoyo del órgano de gobierno y se encarga del seguimiento administrativo y financiero. En esa misma línea de autoridad la SECOGEF designa un comisario público que realiza el control y la auditoría.

La Junta de Gobierno es una junta de notables, la mayoría externos a El Colegio pero, también la integran académicos destacados de El Colegio. Como equipo de apoyo de la Junta de Gobierno se encuentra la Comisión Externa que evalúa, por invitación, los productos académicos del COLMEX.

El Consejo Consultivo, formado por dos representantes académicos de cada Centro de los 7 que integran a la Institución, es un equipo de apoyo del Presidente de El Colegio. En la misma línea se encuentra la Comisión Evaluadora de los programas de estudio.

Bajo la autoridad de el Presidente se encuentran los Directores de cada Centro, que tienen en las Comisiones Dictaminadoras a un equipo de apoyo que se encarga del nombramiento y permanencia del personal académico.

En línea de autoridad siguen los Coordinadores de área de cada Centro y los Coordinadores de los programas. Los Centros que integran El Colegio son: Centro de Estudios Internacionales, CEI, Centro de Estudios Económicos, CEE, Centro de Estudios Sociológicos, CES, Centro de Estudios Históricos, CEH, Centro de Estudios Literarios y Lingüísticos, CELL, Centro de Estudios en Demografía y Desarrollo Urbano, CEDDU, y Centro de Estudios de Asia y Africa, CEAA; los programas son: Programa sobre Ciencia Tecnología y Desarrollo, PROCIENTEC, Programa para la Formación de Traductores, PFT, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, PIEM, Programa del Diccionario del Español en México. A la misma altura del

organigrama debemos ubicar a la Biblioteca, la Unidad de Cómputo , el Departamento de Publicaciones y el área de Asuntos Escolares.

En seguida se encuentran los profesores- investigadores de tiempo completo, los profesores invitados. Y finalmente los alumnos de tiempo completo.

Según el Artículo 50 de la Ley de Entidades Paraestatales, los presupuestos de la entidad se formularán a partir de sus programas anuales. Deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

A las evaluaciones que realizan las diversas Comisiones Evaluadoras, que el mismo Colegio integra, o los investigadores que invita para realizar esta tarea, se pueden agregar las evaluaciones de la SEP, el CONACYT y el SNI en cuanto a las labores docentes, y las de la SHCP que incluyen lo anterior más el análisis del uso del presupuesto.

Situación Financiera

El órgano colegiado máximo es la Asamblea de Socios Fundadores; su función específica es la supervisión administrativa y financiera, y se reúne una vez al año. Cada uno de los 7 Centros que integran a El Colegio presenta su presupuesto, la Secretaría Administrativa lo concentra y analiza, éste es el primer nivel de agregación del presupuesto. Posteriormente se presenta a SEP-CONACYT, ya que El Colegio es ahora una entidad SEP-CONACYT (ver cuadro 11). Esta primera cifra de aproximación se regresa a El Colegio en donde cada centro efectúa un ajuste; posteriormente el presupuesto ajustado se presenta a la SHCP, la cual puede hacer más

ajustes sobre la cifra que se presentó a la Asamblea de Socios Fundadores. Este último es el presupuesto definitivo, resultado de este proceso que se realiza cada año.

El dinero que proviene de Fundaciones para proyectos adscritos a los investigadores no es controlado por la administración central de El Colegio; con esto se evitan retrasos en su asignación y se asegura que el dinero sea invertido específicamente en las tareas para las que fue otorgado. Así, los investigadores pueden de manera individual obtener recursos de las fundaciones o empresas públicas y privadas y producir trabajos para ser publicados en su Centro.

En El Colegio la principal fuente de recursos es la Secretaría de Educación Pública, le siguen en importancia sus ingresos propios y en tercer lugar el CONACYT. Así, las transferencias fiscales, a través de SEP, constituyen en promedio el 70% del presupuesto total, con una ligera tendencia a la baja en 1993.

Los ingresos propios pasaron de 1.8%, en 1989, a 13%, en 1993, y el rubro de otros ingresos (a través de la venta de proyectos o recursos que otorgan diversas fundaciones) se incrementó al pasar del 5%, en 1989, al 12% , en 1993; ambos aumentaron respecto al presupuesto total como parte de la política de El Colegio de diversificación de sus fuentes de financiamiento.

Los gastos de administración y de apoyo a las funciones sustantivas se han mantenido, en promedio desde 1989, en un 24% en relación al gasto corriente total. Los gastos directamente relacionados con las funciones sustantivas de la entidad han pasado del 96.5%, en 1990, al 71.4%, en 1993, y el monto total de las becas para estudiantes, otorgadas por El Colegio, se ha incrementado considerablemente al pasar del 8.2%, en 1989,

al 24.8%, en 1993, el objetivo de este último es el de mantener constante la proporción de alumnos de tiempo completo. Ambos gastos se midieron respecto del gasto corriente total.(ver cuadro 28)

El presupuesto total se destina a gasto corriente y a gasto de inversión. El primero incluye servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y otros, en promedio representa el 90%; el gasto de inversión, que se destina a bienes muebles e inmuebles y obras públicas, se ha incrementado considerablemente al pasar del 2% , en 1989, a el 15% en 1994. Ahora, el 75% del personal académico hace uso de equipos de cómputo, al igual que el 70% de los estudiantes como resultado de una recuperación en los apoyos financieros, públicos y privados, que recibe la institución.(ver cuadro 30)

Los indicadores de distribución del gasto en El Colegio indican claramente sus prioridades, entre ellas, la ampliación del acervo de la biblioteca, que actualmente cuenta con 500,000 libros propiciando la relación de 1,724 libros por alumno o investigador, esto es fundamental para realizar las actividades de investigación. La decisión anterior va acompañada del incremento de las becas para los estudiantes, en número y monto, en estos últimos años en que el presupuesto de la Institución lo ha permitido. Estas acciones son congruentes con las actividades que para El Colegio son prioritarias y por tanto refuerzan la identidad institucional.

CUADRO 28
INDICADORES FINANCIEROS DE EL COLEGIO DE MEXICO, 1989-1993

	1989	1990	1991	1992	1993
<u>TRANSFERENCIAS FISCALES</u> PRESUPUESTO TOTAL	73.8	75.0	76.0	70.8	87.8
<u>INGRESOS PROPIOS</u> PRESUPUESTO TOTAL	1.8	2.2	16.8	15.8	13.0
<u>OTROS INGRESOS</u> PRESUPUESTO TOTAL	5.0	1.1	3.0	1.1	12.0
<u>GASTOS DE ADMON. Y DE APOYO A LAS FUNCIONES</u> <u>SUSTANTIVAS DE LA ENTIDAD</u> GASTO CORRIENTE TOTAL	28.2	ND	26.0	19.5	24.0
<u>GASTOS DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES</u> <u>SUSTANTIVAS DE LA ENTIDAD</u> GASTO CORRIENTE TOTAL	65.2	96.5	67.3	63.7	71.4
<u>GASTOS DESTINADOS A LA ACTUALIZACION DEL PERSONAL</u> <u>DOCENTE Y DE INVESTIGACION</u> GASTO CORRIENTE TOTAL	2.1	2.3	1.4	2.2	2.1
<u>MONTO GLOBAL DE LAS BECAS PARA ESTUDIANTES</u> <u>OTORGADAS POR LA ENTIDAD</u> GASTO CORRIENTE TOTAL	8.2	5.9	5.3	8.6	24.8

Fuente: Secretaría Administrativa, COLMEX

CUADRO 29
INDICADORES CUALITATIVOS DE EL COLEGIO DE MEXICO, 1989-1993

1/2

	1989	1990	1991	1992	1993
<u>PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACION</u> TOTAL DE PERSONAL	47.8	48.4	48.2	49.5	48.0
<u>PERSONAL ADMINISTRATIVO Y DE INTENDENCIA</u> TOTAL DE PERSONAL	43.4	41.2	41.3	41.8	43.0
<u>PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACION DE TIEMPO COMPLETO</u> TOTAL DE PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACION	70.7	76.9	85.4	87.3	93.9
<u>PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACION DE TIEMPO COMPLETO</u> <u>CON GRADO DE DOCTOR Y MAESTRO</u> TOTAL DE PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACION	84.4	85.4	88.8	87.3	91.3
<u>PERSONAL DE CARRERA DE T.C. QUE PERTENECE AL SNI</u> PERSONAL DE CARRERA DE TIEMPO COMPLETO	62.2	69.4	85.2	83.4	89.2
<u>NUM. DE LIBROS Y REVISTAS ADQUIRIDOS EN EL PERIODO</u> ACERVO BIBLIO-HEMEROGRAFICO	7.9	7.5	6.9	7.1	5.4

Fuente: Secretaría Administrativa, COLMEX

CUADRO 29
INDICADORES CUALITATIVOS DE EL COLEGIO DE MEXICO, 1989-1993

2/2

	1989	1990	1991	1992	1993
<u>ALUMNOS DE TIEMPO COMPLETO</u> TOTAL DE ALUMNOS	93.4	93.2	95.4	92.7	95
<u>TOTAL DE ALUMNOS</u> PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACION DE TIEMPO COMPLETO	1.1	1.1	1.2	1.1	1.2
PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACION <u>DE TIEMPO COMPLETO</u> TOTAL DE PROGRAMAS IMPARTIDOS	18.7	20.6	19.8	19.6	19.6
<u>PROFESORES-INVESTIGADORES DE TIEMPO COMPLETO</u> TOTAL DE PROFESORES-INVESTIGADORES	70.7	76.9	85.4	87.3	93.9

Fuente: Secretaría Administrativa, COLMEX

CUADRO 30
DESTINO DEL GASTO EN EL COLEGIO DE MEXICO, 1989-1994
(porcentajes)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
GASTO CORRIENTE	98	96	98	95	84	85
Servicios Personales	55	54	53	48	44	42
Materiales y Suministros	7	7	5	7	6	7
Servicios Generales	23	24	23	25	21	22
Otros	14	11	16	15	13	14
GASTO DE INVERSION	2	4	2	5	16	15
Bienes muebles e Inmuebles	2	4	2	5	4	4
Obras Públicas	0	0	0	0	11	11
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Contraloría, COLMEX

Conclusiones

En el intento por abrir la caja negra de los procesos de asignación de recursos públicos encontré las siguientes dos dificultades: primera, se trata de el análisis de una política en plena implementación, lo que propicia resistencias por parte de la administración pública que desea proteger los procesos clave de las políticas; mismas que empiezan a tener aceptación en algunas universidades que no se habían preocupado por desarrollar los mecanismos que requieren ante las nuevas estrategias nacionales.

La segunda fue la dificultad "natural" de hablar de asuntos financieros y de la calidad de los servicios en las universidades con los directamente responsables; pues, aunque muchos reconocen sus deficiencias a nadie le gusta hablar de ellas.

Dentro del aura de confidencialidad que rodea estos procesos, tanto en la administración pública federal como en las universidades, el sector de instituciones encargadas de la educación superior SEP-CONACYT enfatiza la necesidad de mostrar transparencia en la asignación de recursos; pero, a medida que uno se acerca al proceso de la evaluación, que hace posible la asignación de los recursos, para los evaluadores y los evaluados los instrumentos son claros, lo que no sucede con los criterios y con los términos que acompañan a las políticas de evaluación y financiamiento como la calidad, la excelencia y la pertinencia social; debido a que cada universidad define sus prioridades y la pertinencia de sus actividades en concordancia con su historia, tradiciones y recursos. Es cierto que, por una parte, se inducirán prioridades, académicas y administrativas, en las IES a través de las especialización de sus tareas porque es lo que las políticas

desean fomentar; pero, como contraparte, es el comienzo de la sistematización de la información en nuestro sistema de educación superior, que institucionalizará la evaluación gubernamental, lo que le permitirá al Estado conocer los éxitos y las fallas en el quehacer de nuestras universidades.

Por ello, en las instancias encargadas de diseñar los instrumentos la obtención de información fue difícil, pues no desean volver públicos estos criterios que aun deben ser utilizados para evaluar varias universidades; no desean tampoco crear polémicas antes de tiempo en las IES que visitarán.

Al interior de las IES persiste la desconfianza por proporcionar la información necesaria debido a que el proceso de recopilación de indicadores, por parte de SEP, continua hasta la fecha; y aun está presente, también, en la sensibilidad de los contralores, los secretarios administrativos, los secretarios académicos, los jefes en distintos niveles de los programas de investigación y docencia, etc, que al no estar debidamente preparados con la información que este nuevo proceso requiere, tuvieron que crear y sistematizar información aceleradamente.

Además, los administradores que habían diseñado, desde hace mucho tiempo, los instrumentos adecuados para enfrentar estos procesos de evaluación no consideran pertinente el compartirlos debido a que son producto del esfuerzo de la institución educativa y están destinados a evaluar su situación de acuerdo con sus necesidades.

Debido a lo anterior, la información proporcionada para analizar el presupuesto de la universidades, en la última década, fue distinta en los tres casos que estudié. La diferencia principal consistió en su clasificación de los ingresos y egresos; así como en la autorización de cada administración universitaria para publicar las cifras o su expresión en porcentajes.

Para el personal de la administración en las IES la divulgación de los recursos y la manera como acostumbran asignarlos, a las diversas prioridades de la institución, podría afectar tanto la cantidad que esperan recibir el próximo año como su funcionamiento interno.

Esta situación es la evidencia de que algunas instituciones de educación superior han diseñado un sistema de evaluación y financiamiento de acuerdo con sus prioridades (actividades sustantivas) y sus necesidades (actividades adjetivas); por ello, el intento de homogeneizar indicadores y mecanismos en estos procesos por parte de la administración pública federal ha generado descontento en las universidades que deben iniciar este proceso y, además, redefinir sus prioridades académicas y prácticas administrativas para ser beneficiadas con el presupuesto federal asignado por proyectos.

Lo ideal hubiera sido el acceso a información homogénea en las tres universidades, sin embargo, debido a las resistencias anteriormente señaladas, no fue posible. Pero, en las especificidades que logré obtener, en mi investigación documental y de campo, pude observar rasgos cruciales para conocer y preveer su comportamiento organizacional ante las políticas de la administración pública federal y del nuevo contexto nacional.

El surgimiento de las políticas de evaluación y financiamiento estatales a las universidades, en México, se inició como consecuencia de dos factores que se desarrollaron con anterioridad al presente sexenio. El primero es la situación actual de escasez de recursos públicos que se destinan al gasto social, entre ellos lo que se dirigen al subsector de la educación superior; además de la preferencia por la implementación de programas de mayor impacto social, por el número de población a la que

atienden y los resultados inmediatos que ofrecen, como el Programa Nacional de Solidaridad.

El otro factor es el proceso de globalización de las economías con los vecinos países del norte, y el grado de avance que en ellos, y también en los países europeos, poseen dichas políticas. Así, puede considerarse a éstas como el resultado de las tendencias , entre los países, a la homologación en la manera de hacer las cosas.

En México iniciamos la política de evaluación de las universidades públicas en el presente sexenio, 1988-1994, con el primer paso que había que dar, y que otros países dieron hace cincuenta o más años; me refiero a que empezamos a generar la base de datos más completa que podríamos imaginar para conocer al subsector de la educación superior.

Mientras los actores principales, léase organizaciones universitarias, reunieron información acerca de ellos mismos, que no todas habían elaborado, la Secretaría de Educación Pública relacionaba tal generación de indicadores con un Sistema Nacional de Evaluación. Este proceso no tuvo consecuencias para las instituciones educativas que, a través de ANUIES, propusieron dichos indicadores para conocerse mejor ellas mismas y entre ellas.

Las acciones directas vinieron cuando las instituciones gubernamentales, SEP y CONACYT, aprovecharon tal proceso de creación masiva de información para diseñar la siguiente etapa de esta política, que consiste en el vínculo de la evaluación gubernamental en las IES con el financiamiento público por proyectos. Dicha relación acabó con el tradicional desfase entre la planeación de las actividades en las IES y su financiamiento público.

Para involucrarse aun más en el proceso de evaluación de las universidades la Secretaría de Educación Pública, a través de sus organismos descentralizados CONACYT y el SNI, creó dos juegos de Comités de Pares adicionales al de la ANUIES, organismo independiente a la SEP que le presenta sus informes a ésta, que le permitirán evaluar todos los aspectos del subsector de la educación superior con el objetivo de establecer un proceso de evaluación integral de las universidades que les permita a éstas diseñar una mejor gestión a través de la introducción del enfoque estratégico en la planeación. En este enfoque el énfasis no recae en la producción de planes de desarrollo sino en su ejecución; además, la SEP no podía dejar ámbitos de poder, dentro de las universidades y entre ellas, fuera de su alcance; por lo que creó mecanismos e instrumentos que comprenden aspectos normativos y operativos de las políticas de evaluación y financiamiento.

Lo anterior dio origen a nuevas estructuras gubernamentales que ampliaron los espacios de negociación que involucran a las IES para que puedan acceder a recursos adicionales, para desarrollar sus actividades de docencia e investigación.

En este proceso de creación de estructuras estatales, y de adaptación de otras ya existentes, se incluyó la evaluación a las universidades como organizaciones, como un todo, tanto en sus actividades académicas como administrativas, a través de los CIEES, estos influyen en la determinación del monto de recursos FOMES año con año. Para obtener los recursos las universidades deben agrupar sus actividades dentro de las diez líneas prioritarias para el desarrollo de la educación superior establecidas por CONPES.

El objetivo de SEP es establecer una política de superación académica de carácter general, además de dirigir sus recursos a programas específicos. Sin embargo, cada universidad adopta y adapta estas líneas de desarrollo a sus características y prioridades, por lo que hasta ahora basta con la acción de agrupar todas sus actividades bajo los diez rubros antes mencionados para conseguir recursos adicionales, sin que las irregularidades en la agrupación de dichas tareas puedan ser corregidas. Por lo tanto, no es necesario que las universidades comprueben la calidad de sus programas sino simplemente que los agrupen en el rubro correcto.

Paralelamente, el CONACYT enfatiza la creación o consolidación de grupos de investigadores que fortalezcan los procesos de creación de tecnología y de vinculación con la industria de las IES. Con esta diferenciación en sus objetivos SEP y CONACYT evitan la duplicidad de tareas en la evaluación y el financiamiento a las IES.

Desde el punto de vista de las autoridades gubernamentales se está creando la cultura de la autoevaluación en todo el sistema de educación superior; esto permitirá que las universidades analicen sus ventajas comparativas y soliciten recursos para fomentarlas; es decir, se buscará su especialización.

Al interior de las universidades estas políticas iniciaron el proceso de análisis de la congruencia entre sus labores de docencia y los fines, funciones y directrices generales con las necesidades sociales y el avance tecnológico; y la necesidad de mejorar o cambiar su organización administrativa. Esta última debe tomar en cuenta la planeación en el uso de los recursos financieros en congruencia con los recursos humanos y materiales disponibles. La planeación deberá ser dinámica y flexible de manera que pueda ajustarse continuamente a las circunstancias externas e

internas a la universidad y pueda redefinirse y retroalimentarse después de cada proceso de evaluación, sea éste autoevaluación o evaluación interinstitucional.

Las universidades tendrán que mostrarse abiertas ante este proceso que, para algunas, implica la redefinición no sólo de tareas sino también de ámbitos de poder dentro de la institución debido a la generación de nuevos espacios de análisis para la toma de decisiones; como ejemplo, recordemos la vasta creación de Comisiones de Evaluación que la UASLP llevó a cabo, así como las numerosas redes de negociación que, tanto en la UASLP como en la UAM, involucran a los estudiantes en las decisiones que afectan a la universidad.

Con la aceleración inherente a los cambios, en el subsector de la educación superior, se requiere de medidas sabias que no afecten los propósitos de la institución y que la ubiquen a la vanguardia de las nuevas exigencias tanto nacionales como internacionales. En El Colegio de México la direccionalidad del cambio está en manos de una junta de notables que colabora con el presidente; el cual, además de tener amplia experiencia en el cargo, debido a que no existe un límite en su permanencia, ha sabido continuar con las políticas de desarrollo de la institución que iniciaron sus predecesores; esto constituye la base de la confianza que todos los miembros de El Colegio, incluyendo los estudiantes, depositan en sus directivos sin cuestionar la pertinencia de sus acciones, pues años de resultados exitosos prueban la dedicación de los que conforman el personal docente y de la administración de la Institución.

Otro aspecto importante es que en El Colegio las funciones de naturaleza académica y las de naturaleza administrativa se encuentran más

cerca de la conjunción, en la realización de los propósitos de la institución, que de la disociación.

Se parte de la premisa de que tanto el personal académico como el administrativo, si bien con funciones diversas, comparten un mismo objetivo: lograr la creación de las condiciones necesarias para impartir educación y realizar investigación de excelencia.

Aquí es válido cuestionar a los modelos teóricos desarrollados para explicar a las organizaciones universitarias como espacios en donde una administración tiene lugar para desarrollar actividades "adjetivas" y el personal docente se dedica a las actividades "sustantivas"; cuando en realidad ambos son interdependientes para el logro de los fines últimos de la institución; además, en ciertas etapas de la vida de las universidades una y otra función intercambian papeles principales y secundarios; cuando la situación es de crisis prolongada e intensa se requiere de una administración eficiente para mantener todas las funciones y servicios que proporciona la institución; y cuando los recursos son abundantes se requiere del personal académico que pueda emplearlos de la mejor manera posible en beneficio de toda la universidad y de su imagen al exterior; y aun así una función depende de la otra. Por ejemplo, cuando los recursos son escasos son los académicos los indicados para priorizar actividades docentes y de investigación y, la administración tiene la responsabilidad de diversificar sus fuentes de financiamiento para asegurar la sobrevivencia de la institución; muchos ejemplos más podrían ofrecerse acerca de la estrecha relación que en la práctica existe entre las funciones administrativas y las académicas.

Podemos decir que El Colegio de México enarbola la bandera de la conjunción de esfuerzos en sus ámbitos académico y administrativo a través, básicamente, de la revaloración de lo que representan las funciones

administrativas dentro de las IES, del cambio que se requiere en las disposiciones normativas para garantizar la flexibilidad y congruencia entre sus competencias de decisión y ejecución, y de la desconcentración funcional y administrativa en oposición a la organización centralizada que no corresponde a la naturaleza altamente participativa de las IES.

En la UAM y en la UASLP la comunidad de estudiantes puede influir en el contenido de sus programas de estudio, en el incremento de las cuotas y la elección de sus representantes; propiciando la integración de instituciones "más democráticas" pero más resistentes al cambio.

Con la implementación de la evaluación externa las IES deben aparecer como organizaciones eficientes, académica y administrativamente. El tipo de indicadores que dicha evaluación toma en cuenta para asignar los recursos adicionales ha provocado el cuestionamiento del uso de los recursos en las universidades, de la pertinencia de sus actividades y del personal que las lleva a cabo. Cada universidad se enfrenta a esta política, qué desea conocerlas, de acuerdo con los indicadores que a lo largo de su historia ha logrado crear.

En el caso de El Colegio de México, éste se caracteriza por el desarrollo de indicadores cualitativos y cuantitativos que le permiten la obtención de parámetros sistematizados año con año. (ver cuadros 28, 29 y 35)

Toda la tecnología para la administración ha sido desarrollada en El Colegio con recursos propios y de acuerdo a sus necesidades. FOMES, mediante la asignación de recursos sigue apoyando las innovaciones en la administración de El Colegio.(ver cuadro 32) En cuanto a las actividades académicas, siempre ha privilegiado a la investigación; esto tiene como consecuencia que la mayoría de sus investigadores sean miembros del SNI y

que por lo tanto la docencia se vea reforzada por las condiciones que exige la investigación.

Por el tipo de proyectos que desarrolla El Colegio, los principales recursos gubernamentales los obtiene del FOMES, debido a que reúne los requisitos que establece la SEP para obtener recursos adicionales como: la búsqueda de la excelencia, que toma en cuenta la solidez y estabilidad del personal académico responsable de los programas y el grado de dedicación, así como el alto nivel de desempeño institucional. Estos criterios pueden observarse en el cuadro 35, en donde se confirma que el 86% de los profesores son investigadores, que alumnos y profesores de tiempo completo se encuentran en una proporción de 1 a 1; para mantener esta última relación El Colegio destina el 22% de sus recursos ordinarios a el pago de becas a sus estudiantes. (ver cuadro 34) El Colegio conserva entre sus prioridades el de mantener todos estos indicadores constantes.

En la UASLP, la evaluación de FOMES en 1990 fue favorable; pero esta situación fue coyuntural. Se pudieron entregar los informes con los indicadores que se requerían debido al reciente proceso de autoevaluación o diagnóstico al que se había sometido la universidad como parte de una política interna; por ello, cuando solicitó la información la SEP ésta se encontraba casi lista.

El monto principal de recursos FOMES, en la UASLP, se ha destinado a la Actualización de la Infraestructura Académica, debido al tamaño y necesidades de la Institución. Otro rubro importante lo constituye el proceso de creación de su sistema automatizado de información, esto les permitirá comparar su desempeño año con año, pues tendrán la información disponible.(ver cuadro 32)

Las IES han tenido que adaptar sus estrategias de captación de recursos para que coincidan con las prioridades que están dispuestas a financiar SEP y CONACYT; por ejemplo, la UASLP estableció la estrategia de financiar sus investigaciones a través de los recursos que aporta el CONACYT debido a la orientación de los proyectos que en ella se desarrollan; esto la ha convertido en la universidad estatal más favorecida por estos recursos. Entre 1991 y 1992, el CONACYT con 82 convenios y 70 apoyos consituyó el principal aportante ya que la SEP ha ocupado el segundo lugar, las empresas privadas y otras instituciones el tercero y el gobierno del estado el cuarto lugar. Sin embargo, la actualización y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales la lleva a cabo a través de FOMES; así como la actualización de la infraestructura que requieren los investigadores para trabajar con mayor eficiencia. (ver cuadro 32)

Esto ha favorecido a la Institución ya que sus ingresos ordinarios, que son 80% federales, 10% estatales y 10% propios, se destinan al gasto corriente que hace posible el funcionamiento de la UASLP; esto provoca que no disponga de remanentes presupuestales para apoyar la docencia e investigación. (ver cuadro 34)

Una ventaja en el nombramiento del personal académico de la UASLP la constituye el hecho de que la categoría de profesor-investigador es flexible, es decir, es una sola categoría en la que los académicos pueden en ocasiones dedicarse más a la investigación o a la docencia. Ante CONACYT esto ha sido favorable por la cantidad de proyectos que podrían desarrollarse, en ciencias exactas preferentemente.

La UASLP puede conservar ese perfil de universidad-tecnológica y obtener beneficios de las nuevas políticas de evaluación y financiamiento, como hasta ahora.

A diferencia de El Colegio que se considera como una entidad que investiga y desarrolla las ciencias sociales; o la UASLP que por las necesidades regionales se ha inclinado por las actividades propias de los tecnológicos; la UAM ha querido desarrollar los dos campos de investigación, pero poco a poco las políticas de evaluación y financiamiento la han llevado a concentrarse en el desarrollo de los posgrados, que son áreas en donde posee mayores ventajas comparativas en relación a las demás universidades.

Esta política del fortalecimiento de los posgrados no se da por igual en cada una de las tres Unidades, siendo más notoria en la Unidad Iztapalapa debido a las prioridades del Rector de Unidad en turno. Actualmente la UAM-Iztapalapa ha colocado 12 posgrados, de un total de 14 que imparte, en el padrón de posgrados de excelencia de CONACYT; en contraste la UAM-Xochimilco posee 2 de 8 y la UAM-Azcapotzalco 1 de 4.

Es evidente que las políticas de la UAM difieren dependiendo de la Unidad que se observe; pero en general la UAM debe fortalecer sus vínculos con los sectores social y productivo, ya que por su tamaño resultan insuficientes los recursos que el Estado le asigna. Incluso la UAM ha tenido que eficientar su administración con métodos poco convencionales, para algunos caseros, para que el presupuesto ordinario alcance a cubrir algunos rubros de gasto adicional.

La UAM ha encontrado salidas innovadoras para que con el mismo presupuesto los que trabajan más ganen más, me refiero al TIPPA antes mencionado. Sin embargo, la solución de los problemas propios de una

institución educativa de grandes dimensiones con instancias de decisión colectivas y democráticas no ha tenido el mismo éxito.

Para justificar la gran cantidad de recursos públicos que recibe, la UAM, ha mantenido y mejorado diversos indicadores cualitativos en congruencia con los límites de crecimiento que estableció desde su fundación. (ver cuadro 36) En numerosas ocasiones ha intentado mejorar sus ingresos propios, incrementando las cuotas por inscripción, pero debido al modelo democrático de toma de decisiones que posee no ha sido posible.

Aquí, como en la UASLP, las funciones administrativas y las académicas se encuentran disociadas la mayoría de las veces. A diferencia de El Colegio de México que ha sabido valorar las funciones administrativas que le han permitido la optimización y la diversificación de sus fuentes de financiamiento, establecidas éstas como políticas internas, debido a las crisis severas que vivió en sus inicios; la UASLP y la UAM estaban acostumbradas a sobrevivir con el presupuesto público ordinario y a tener por lo tanto una incipiente diversificación de sus fuentes de financiamiento.

Actualmente, las políticas de evaluación y financiamiento harán que las IES capten recursos a través de la adecuación de sus programas educativos a la demanda de sus clientes: ciudadanos, gobierno e industrias, y que busquen la máxima calidad en sus servicios; aunque hay que recordar que el personal académico de excelencia es un bien escaso, por lo que muchas universidades estarán lejos de alcanzar la política de excelencia como medio para acceder al financiamiento.

Quizá la SEP y CONACYT deberán implementar, en los próximos años, mecanismos de apoyo para impulsar a todas las IES del país que aun no descubren o crean sus ventajas comparativas.

CUADRO 31
CONACYT, APOYOS A PROYECTOS DE INVESTIGACION CIENTIFICA, 1992-1993

	EL COLEGIO DE MEXICO		UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA		UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI	
	PROYECTOS APROBADOS	N\$	PROYECTOS APROBADOS	N\$	PROYECTOS APROBADOS	N\$
TOTAL DE PROYECTOS 1992						
1er. CUATRIMESTRE	2	154,604	7	1,131,765	5	400,373
EN CIENCIAS SOCIALES Y ECONOMIA	2	154,604	1	89,400	0	
TOTAL DE PROYECTOS 1992						
2o. SEMESTRE	2	58,000	15	1,932,352	17	1,237,579
EN CIENCIAS SOCIALES Y ECONOMIA	2	58,000	0		0	
TOTAL DE PROYECTOS 1993						
1A. ASIGNACION	3	429,076	23	4,890,085	6	1,364,641
EN CIENCIAS SOCIALES Y ECONOMIA	3	429,076	1	374,595	0	
TOTAL DE PROYECTOS 1993						
2A. ASIGNACION	1	157,500	10	2,488,355	8	1,556,689
EN CIENCIAS SOCIALES Y ECONOMIA	1	157,000	1	84,000	0	

Fuente: Elaboración propia con base en informes de CONACYT

CUADRO 32
FONDOS PARA MODERNIZAR LA EDUCACION SUPERIOR, SEP, 1990-1993

	EL COLEGIO DE MEXICO		UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA		UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI	
	N\$	%	N\$	%	N\$	%
MONTO APROBADO						
1990	0		5,100,000		735,100	
1991	0		9,000,000		5,285,100	
1992	567,000		11,851,000		5,211,000	
1993	<u>3,093,000</u>		<u>16,556,000</u>		<u>8,986,000</u>	
TOTAL	3,660,000	100.0	42,507,000	100.0	20,217,200	100.0
LINEA DE CONPES						
ACTUALIZACION DE LA INFRAESTRUCTURA ACADEMICA	608,907	16.6	22,543,000	53.0	6,089,555	30.1
ACTUALIZACION CURRICULAR Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA FORMACION DE PROFESIONALES	0	0.0	2,220,000	5.2	2,247,000	11.1
FORMACION DE PROFESORES	0	0.0	1,823,434	4.3	2,438,584	12.1
FORMACION DE INVESTIGADORES	0	0.0	2,745,000	6.5	0	0.0
DEFINICION DE LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL	567,000	15.5	7,335,400	17.3	1,984,000	9.8
IMPULSO A LA PARTICIPACION DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRODUCTIVO EN LAS AREAS DE LA EDUCACION SUPERIOR	1,579,240	43.1	0	0.0	2,374,400	11.7
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION	808,853	22.1	4,176,918	9.8	3,105,810	15.4
REVISION Y READECUACION DE LA OFERTA EDUCATIVA	0	0.0	752,648	1.8	764,500	3.8
DIVERSIFICACION DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO	0		0		432,251	2.1
REORDENAMIENTO DE LA ADMON. Y LA NORMATIVIDAD	96,000	2.6	910,600	2.1	781,100	3.9
TOTAL	3,660,000	100.0	42,507,000	100.0	20,217,200	100.0

Fuente: SEP, SESIC

**CUADRO 33
INGRESOS ESPECIFICOS POR PROYECTOS**

	COLMEX	UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA 1990 %	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI 1992 %
<u>ORIGEN DE LOS INGRESOS ESPECIFICOS</u>			
SEP (FOMES)		27.5	34.0
CONACYT		66.6	57.0
GOBIERNO DEL ESTADO			1.0
INGRESOS PROPIOS A TRAVES DE CONVENIOS DE COLABORACION Y OTROS		6.0	8.0
TOTAL	ND	100.0	100.0
<u>RECURSOS DESTINADOS A CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES</u>			
CONACYT		0.9	
SEP		2.9	
OTROS CONVENIOS		8.5	
TOTAL	ND	12.3	ND

Fuente: Secretaría Administrativa, COLMEX; Informes del Rector General, UAM; Informes del Rector, UASLP

CUADRO 34
RECURSOS ORDINARIOS Y SU DESTINO, GASTO, EN LAS IES.

	COLMEX 1993 %	UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA 1990 %	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI 1992 %
<u>ORIGEN DE LOS RECURSOS ORDINARIOS</u>			
SUBSIDIO FEDERAL (SEP)	67.0	98.3	80.0
SUBSIDIO ESTATAL			10.0
INGRESOS PROPIOS	13.1	1.7	10.0
OTROS INGRESOS	1.2		
APOYOS ECONOMICOS PARA DOCENCIA E INVESTIGACION	18.8		
TOTAL	100.0	100.0	100.0
<u>GASTO DE LOS RECURSOS ORDINARIOS</u>			
GASTO CORRIENTE	58.5	86.1	100.0
BECAS	22.0	0.4	
ACTUALIZACION DE PERSONAL	2.0	4.0	
INVERSION Y OBRAS 1/	17.5	9.5	
TOTAL	100.0	100.0	100.0

1/ Incluye ampliación del acervo de biblioteca para El Colegio de México.

Fuente: Secretaría Administrativa, COLMEX; Informes del Rector General, UAM; Informes del Rector, UASLP

**CUADRO 35
INDICADORES CUALITATIVOS**

	EL COLEGIO DE MEXICO			UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA 1/		UASLP	
	1991	1992	1993	1989	1990	1987	
<u>PERSONAL ADMINISTRATIVO 2/</u>	<u>325</u>	<u>321</u>	<u>318</u>	<u>4,181</u>		<u>1,749</u>	
<u>PERSONAL ACADEMICO</u>	302	315	293	3,144	1/	1,993	0.88
<u>ALUMNOS 3/</u>	<u>306</u>	<u>301</u>	<u>290</u>	<u>16,092</u>	<u>21.98</u>	<u>16,592</u>	<u>35.45</u>
<u>PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO</u>	258	275	275	732		488	
<u>ALUMNOS 3/</u>	<u>308</u>	<u>301</u>	<u>317</u>	<u>18,092</u>	<u>13.57</u>	<u>16,592</u>	<u>8.33</u>
<u>TOTAL DE PROFESORES</u>	302	315	293	1,186		1,993	
<u>INVESTIGADORES 4/</u>	<u>229</u>	<u>240</u>	<u>251</u>	<u>277</u>	<u>0.23</u>	<u>337</u>	<u>0.28</u>
<u>TOTAL DE PROFESORES</u>	302	315	293	1,186		1,212	
<u>PROFESORES EN EL SNI 5/</u>	<u>127</u>	<u>126</u>	<u>132</u>	<u>44</u>	<u>0.04</u>	<u>78</u>	<u>0.08</u>
<u>TOTAL DE PROFESORES</u>	302	315	293	1,186		1,212	0.02
<u>ACERVO BIBLIO-HEMEROGRAFICO</u>			<u>500,000</u>	<u>103,288</u>	<u>6.42</u>	<u>101,411</u>	<u>6.11</u>
<u>TOTAL DE ALUMNOS</u>			290	16,092		16,592	

1/ Los datos corresponden al área de Ciencias y Humanidades con excepción del personal administrativo, por lo cual el primer indicador se expresa con respecto al total de académicos de la UAM.

2/ Incluye el personal técnico académico de apoyo

3/ Alumnos de licenciatura y posgrado

4/ Para El Colegio de México se consideran a los profesores de tiempo completo con Maestría y Doctorado. Para la UAM se consideran a los profesores titulares

5/ Incluye candidatos a investigador nacional. En la UASLP, los profesores pertenecientes al SNI corresponden a 1991-1992.

Fuente: Secretaría Administrativa, COLMEX; Informes del Rector General, UAM; Informes del Rector, UASLP

CUADRO 36
INDICADORES CUALITATIVOS DE LA UAM, 1985-1993

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<u>PERSONAL ADMINISTRATIVO</u>	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5
<u>PERSONAL ACADEMICO 1/</u>									
<u>TOTAL DE ALUMNOS 2/</u>	18.4	20.9	20.7	19.7	20.7	20.7	19.8	19.4	18.7
<u>PROFESORES DE TIEMPO COMPLETO</u>									
<u>TOTAL DE ALUMNOS</u>	14.0	16.3	16.2	14.8	15.5	15.7	15.2	15.6	15.4
<u>TOTAL DE PROFESORES 3/</u>									
<u>INVESTIGADORES 4/</u>									
<u>TOTAL DE PROFESORES 3/</u>	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.5
<u>PROFESORES EN EL SNI</u>	0.03	0.04	0.05	0.05	0.07	0.10	0.11	0.15	0.15
<u>TOTAL DE PROFESORES 3/</u>									
<u>ACERVO BIBLIOGRAFICO</u>				8.3	7.9	8.0	8.6	9.3	9.9
<u>TOTAL DE ALUMNOS</u>									

1/ El personal académico no incluye técnicos académicos y ayudantes

2/ Alumnos de Licenciatura y Posgrado

3/ Profesores de tiempo completo y de medio tiempo

4/ Profesores titulares de tiempo completo

Fuente: UAM, Dirección General de Planeación, Rectoría General

ENTREVISTAS

SEP

Dr. Javier Laynez Potisek, Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Lic. Javier Díaz de la Serna, Secretario Particular del C. Subsecretario en la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, SESIC-SEP.

Lic. Isak Rojkint Orleansky, Dir. Gral. de Entidades Paraestatales, SEP.

Lic. Rudy O. Albertos Cámara, Director General de Recursos Financieros, SEP.

Dr. Thomas Miklos Irkovics, Director General de Evaluación Universitaria, SEP.

Lic. Jaime Chapa, Dirección General de Subsidios, SESIC,

C.P. Efrain Valdez Castellanos, Director de Presupuesto, Dirección General de Recursos Financieros, SEP.

Mtro. Jorge Peralta Álvarez, Dirección de Desarrollo Universitario, Dirección General de Educación Superior.

CONACYT

Carlos Adolfo Vera A., Secretario Privado del Dr. Fausto Alzati A., Director General del CONACYT.

M.I. Javier Fuentes Maya, Director de Fomento y Desarrollo Científico.

ANUIES

Lic. Roberto Arizmendi, Dirección General de Planeación.

CIEES

Ing. Manuel Perez Rocha, Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior.

Dra. Norma de los Ríos, Vocal Ejecutivo, Comité de Ciencias Sociales y Administrativas.

Ing. María del Carmen Cano Mancio, Cordinadora Administrativa

COLMEX

Fernando Ruíz Aguilar, Contralor

Humberto Dardón Hernández, Secretario Administrativo

UASLP

Ing. Luz Ma. Nieto Caraveo, docente e investigadora.

Ing. Miguel Angel Cooper, Recursos del CONACYT.

UAM

Lic. Ruben Gonzalez Herrera. Asesor de la Tesoreria General.

Sr. Arturo Fuentes y Zarate, Jefe del Depto. de Financiamiento Educativo y Convenios Patrocinados.

Mtro. Eduardo Ibarra Colado, Departamento de Economía, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-I.

Lic. Jorge Huerta Vázquez, Contralor, Rectoría General.

Dr. Eduardo Carrillo, Director General de Planeación, Rectoría.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F., (ed.), La Hechura de las Políticas, México, Porrúa, 1992. (Antología de Política Pública, 2).

-----, (ed.), El Estudio de las Políticas Públicas, México, Porrúa, 1992. (Antología de Política Pública, 1).

-----, "Los problemas de autoridad en la universidad pública: la estructura de gobierno y la organización administrativa", Revista de la Educación Superior, vol. XVII, núm. 1(65), 1988.

Arrendondo Álvarez, Victor A. (comp), Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior, México, SEP, 1ed., 1992.

Banco Mundial, Educación, documento de política sectorial, Washington, D.C., 1974.

Benveniste, Guy, " New politics of higher education: hidden and complex", Review in Higher Education, 14(1985), pp.175-195.

Boisvert, Maurice "La evaluación institucional en el contexto de Quebec", Revista de la educación superior, jul-sep. 1991, núm.79.

-----, "La evaluación institucional de la universidad de McGill", Revista de la educación superior, jul-sep. 1991, núm. 79.

Borst, D and Montana, P.J. (ed.), Managing nonprofit organisations, USA, AMACOM, 1977.

Cabrero, Enrique y Arellano, David, Exito e innovación: una perspectiva desde la teoría de la organización, México, CIDE, 1992. (Documento de Trabajo, administración pública, 4).

-----, Modelos organizacionales autóctonos para América Latina. ¿Utopía o realidad?, México, CIDE, 1992. (Documento de Trabajo, administración pública, 5).

Cabrero, Enrique y Escotto, Teresita, Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y su efecto en los modelos organizacionales, México, CIDE, 1992. (Documento de Trabajo, administración pública, 8).

Cannon, Robert A. and Lonsdale, Alan J., "A 'muddled array of models': theoretical and organisational perspectives on change and development in higher education", Review in Higher Education,

Cardozo Brum, Myriam, "La problemática de la evaluación en la administración pública", mimeo, México, CIDE, 1987.

Casillas García de León, Juan, "Las universidades mexicanas enfrentan un proceso de transición", U 2000, 1992, núm. 70.

-----, "El impacto de los procesos de evaluación de los sistemas de educación superior. El caso de México", Canadá Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario, núm.2, abril 1992 (Revista Interamericana de Gestión Universitaria).

CIEES-Comité de Administración, Guía Metodológica para la evaluación interinstitucional de la función administrativa en las IES, México, 1991.

COLMEX, Secretaría Académica, Informes de Autoevaluación.

CONACYT, Programa de Trabajo 1991, México.

-----, Asignación de Recursos a la Ciencia, México, diversas fechas.

-----, Indicadores de las Actividades Científicas y Tecnológicas, México, 1991.

Crespo, Manuel, "The management of austerity in higher education: an international comparison", Review in Higher Education, 18(1989).

Figuroa Pallan, Carlos, Bases para la administración de la educación superior en América Latina: El caso de México, México, INAP, 1978.

Fuentes Molinar, Olac, Educación y política en México, México, Nueva Imagen, 1984.

Fundación Barros Sierra, A.C., La asignación de recursos económicos en la educación pública en México, un proceso técnico en un contexto político, México, 1983.

Gago Huget, Antonio, Higher Education in Mexico and the North American Dimension, (Mimeo), Vancouver, 1993.

-----, Comparecencia del Subsecretario de SESIC en la Cámara de Diputados, México, SEP-SEIC, 1992.

García Rocha, Adalberto, "Equidad y eficiencia de la educación pública en México", CONAFE, 1991, núm. 1

Gil Antón, Manuel, et. al., Académicos: un botón de muestra, México, UAM-A, 1ed., 1992.

Guevara Niebla, Gilberto (comp.), La Crisis de la Educación Superior en México, México, Nueva Imagen, 5ed., 1989.

-----, La Catástrofe Silenciosa, México, FCE, 1ed., 1992.

Hanel, Jorge, et.al., " Elementos analíticos de la evaluación de las universidades públicas", Revista de la educación superior, jul-sep. 1991, núm. 79.

Hardy, Cynthia, Strategy and Context: Retrenchment in Canadian Universities, mimeo, McGill University, Canadá, 1993.

Ibarra C., Eduardo y Montaña, Luis, Mito y poder en las organizaciones. Un análisis crítico de la teoría de la organización, México, Trillas, 1987.

-----, "Teoría de la organización y administración pública", Gestión y Política Pública, 1(1992), pp.49-75.

Ibarra Colado, Eduardo, La universidad ante el espejo de la excelencia, en juegos organizacionales, México, UAM-I, 1ed., 1993.

-----, Power, Knowledge and Organizational forms, the case of mexican universities (Mimeo), Francia, 1993.

Jallade, Jean Pierre, Financiamiento de la educación y distribución del ingreso en América Latina, México, FCE, 1ed., 1988.

Levy, Daniel C., Universidad y gobierno en México, la autonomía en un sistema autoritario, trad. C. Valdés, México, FCE, 1ed. en español, 1987.

-----, "Private versus public financing of higher education: U.S. policy in comparative perspective", Review in Higher Education, 11(1982).

Marúm Espinoza, Elia, "La Educación Superior de México frente al TLC", en Comercio Exterior, Vol.44, núm.3, México, marzo de 1994.

Mejía Lira, José, La estructura organizacional. Principales enfoques, México, CIDE, 1988. (Material Docente, serie de administración pública, 15).

Melgar Adalid, Maria, Educación Superior propuesta de Modernización, México, FCE, 1ed., 1994.

Mendoza Rojas, Javier, et. al., Planeación de la Educación Superior, Discurso y Realidad Universitaria, México, Nuevomar, 1986.

Mintzberg, Henry, Mintzberg y la dirección, trad. J. N. Medina y M. González, Madrid, Díaz de Santos, 1ed. en español, 1991.

-----, The structuring of organisations, USA, Prentice-Hall, 1979.

Owen Eisemon, Thomas, "Reconciling university autonomy with public accountability: The estate, university grants committee and higher education in New Zealand", Review in Higher Education, 13(1984).

Pescador Osuna, J.A. (comp.), Ensayos sobre la modernidad nacional. Modernidad educativa y desafíos tecnológicos, México, Diana, 1989

Poder Ejecutivo Federal, Tercer Informe de Gobierno 1991, México, Secretaría de la Presidencia.

-----, Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, México, Presidencia de la República.

-----, Plan Nacional de Desarrollo, México, SPP, 1989.

Proceso, núm. 904, 28 de febrero de 1994.

Salinas de Gortari, Carlos, "Ciencia y Tecnología; condición para la competitividad ante la apertura económica", U 2000, 1992, núm.70.

Savenjie, Bas, "University budgeting: Creating incentives for change?", Research in Higher Education, vol. 33, no. 5, 1992.

SEP, Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, México.

----, Avances y Dificultades del proceso de Evaluación de las IES Públicas, México, 1991.

----, Informe de Labores 1991-1992, México.

SEP-CONACYT, Criterios de Evaluación para el Sistema SEP-CONACYT, México.

SEP-CONPES-ANUIES, La Evaluación Interinstitucional de la Educación Superior en México, México, 1990.

-----, Estrategia para la integración y funcionamiento de los CIEES para la evaluación de la Educación Superior (Comités de Pares), México, 1990.

-----, Agenda Estadística de la Educación Superior 1992, México, tomos I y II (colección: Información general y evaluación)

SEP-SESIK, Datos Básicos de la Educación Superior 1991-1992, México.

-----, Criterios para la asignación de recursos provenientes del FOMES 1992 y 1993, México.

SEP-SESIK-CONPES, Administración de la Educación Superior, México.

-----, Planeación de la Educación Superior, México.

S.H.C.P., Ley de Entidades Paraestatales, México, s.f.

Slaughter, Sheila and Skolnik, Michael L. "Continued efforts to cope with declining resources: selected post-secondary education systems in the United States and Canada, an introductory essay", Review in Higher Education,

Solana, Fernando, Tan lejos como llegue la educación, México, FCE, 1982.

UAM-A, El Cotidiano, diversas fechas, México.

UAM-I, Legislación 1992, México.

-----, Informe del Rector General 1989, México.

-----, Informe del Rector General 1990, México.

-----, Informe del Rector General 1991, México.

-----, Informe del Rector General 1989-Anexo, México.

-----, Informe del Rector General 1990-Anexo, México.

-----, Informe del Rector General 1991-Anexo, México.

UASLP, Anuario Estadístico, México, San Luis Potosí, División de Planeación, 1985-1987.

UASLP, Rectoría, Estados Financieros.

U 2000 Crónica de la Educación Superior, México, diversas fechas.

Viñas Román, Jaime A., "La universidad norteamericana el autoestudio y la acreditación. Un modelo de mejoramiento académico", Revista de la educación superior, jul-sep. 1991, núm.79.

Waggoner, George R. "La educación superior en Estados Unidos y en Latinoamérica", Revista de la Educación Superior.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, " Perspectivas de la educación superior: México ante los nuevos retos", U 2000, 2 de octubre de 1992.