

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. ©, Reimpresión, 1999, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 30

Claudia Alejandra Santizo Rodall
POLÍTICA DE EVALUACIÓN Y FINANCIAMIENTO
A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN MÉXICO,
ESTUDIOS DEL CASO

Introducción

El alcance de la modernización llega a todos los ámbitos del quehacer estatal en México, y en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se le interpretó como sinónimo de cambio para mejorar, para ser competitivos en el nuevo contexto internacional.

Las políticas de evaluación y financiamiento dirigidas a la educación superior pública en México, analizadas en este documento, se inscriben también dentro de la política de modernización de la vida nacional que lleva a cabo el Estado.¹

Al Sistema de Educación Superior mexicano (SES) lo integran universidades públicas y privadas. Este análisis se interesa solamente por las universidades públicas, y excluye a los institutos tecnológicos y a las 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 Secretaría de Educación Pública (SEP) y las últimas, entidades del sector SEP-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), a causa de la sectorización del Conacyt en la SEP.

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

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

Para comprender lo antes dicho 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 usualmente 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 realizan.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en su capítulo 2, propone los objetivos que servirán de base a 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 consonancia con los propósitos del desarrollo nacional y ampliar su oferta; dichos objetivos deberán llevarse a cabo sustentados principalmente por tres criterios: consolidar los servicios educativos que han mostrado eficacia, 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 y adaptar innovaciones de acuerdo con el avance científico y tecnológico mundial. Con

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.

su cumplimiento se lograrán fortalecer los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales.

Lo anterior provee los elementos necesarios para que las políticas estatales dirigidas a las IES sean selectivas, ya que solamente se favorecerá con recursos adicionales a las instituciones que logren aproximarse más a la consecución de sus objetivos de calidad.

Esto es consecuencia de la escasez de recursos económicos estatales para cubrir todas las esferas del gasto social. De ahí la importancia del ámbito político y económico de las universidades como detonador de los cambios en las políticas estatales de evaluación y financiamiento.

Los instrumentos con los que el Estado intenta ejecutar estas políticas son congruentes con la situación de crisis económica que vive el país desde la década de los años ochenta y con la necesidad de generar un nuevo modelo de desarrollo nacional que se ajuste a las necesidades del entorno internacional. La globalización de las economías obliga a homologar políticas, teniendo en cuenta las condiciones en cada país; las referentes a la relación del Estado con las universidades no son ajenas a este proceso.

El *primer instrumento* en 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 SEP y el Conacyt, así como estructuras que desempeñaban 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 por medio de Comités de Pares. Estos se constituyeron simultáneamente en la SEP a través de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva); en el Conacyt, en la actualidad sectorizado en la SEP; y en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), bajo la tutela del Conacyt.

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

Este instrumento es producto de las intenciones del Estado de reducir su quehacer como impartidor de la educación superior para ampliarlo como rector y orientador de la vida de las instituciones educativas. Esto le permitiría dirigir sus escasos recursos al financiamiento de programas más apegados 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 antes señalados, permite prever una política pública novedosa que tuvo su origen en el discurso oficial y que actualmente inicia un proceso de ajuste tanto en la estructura gubernamental como en las IES, desapegada de las viejas estructuras universitarias y que hasta hace poco no tenía cabida en la administración pública.

En el sexenio salinista la política pública dirigida a la educación superior diseñó sus principales mecanismos de cambio en tres ámbitos esenciales: la *estrategia gubernamental*, que provoca el *cambio institucional* de las organizaciones partícipes en esta política, y la *adecuación de la normatividad*. En este documento los dos primeros ámbitos gozan de preponderancia. Sin embargo, el énfasis se hace únicamente con fines explicativos, ya que en realidad los tres ámbitos se mezclan y se traslapan, y 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, constituidos 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, y la desconfianza de los actores que integran las IES ante una política de financiamiento novedosa y excluyente a causa de los criterios que utiliza cuando evalúa a las universidades.

Con el fin de desarrollar los puntos mencionados, he dividido el trabajo en cuatro partes:

En la primera describo el papel del Estado en las políticas de evaluación y financiamiento, y a las universidades como organizaciones y su relación en México.

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

La tercera parte está dedicada al financiamiento gubernamental.

Por último, presento tres estudios de caso que permitirán conocer el efecto de las políticas de evaluación y financiamiento gubernamentales al interior de las IES, a través de algunos indicadores y de los montos de financiamiento.

Este estudio no hace una evaluación final y acabada sobre el Sistema Nacional de Evaluación y Financiamiento, sino que intenta una primera interpretación de sus logros y fallas.

Aún no puede evaluarse la repercusión de las políticas de evaluación y financiamiento gubernamentales en las IES, porque desde su implementación hasta hoy ha transcurrido poco tiempo; no obstante, el análisis en dos sexenios puede ofrecer datos para una primera observación de las consecuencias de estas políticas.

Por la necesidad del Estado de realizar ajustes en los años venideros, habrá que seguir observando la evolución de sus estrategias en relación con la educación superior.

El presente estudio se basa en el análisis documental, principalmente en la primera parte; las secciones posteriores se asientan en proporción alta en investigación de campo, la que 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 Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), 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, de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), que compartieron conmigo su experiencia acerca de la administración de las universidades.

Como la enumeración de todos sería muy extensa en este apartado, consideré su mención en el anexo.

Asimismo, agradezco al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) el apoyo recibido para la elaboración de esta investigación, a su director general, doctor Carlos Bazdresch Parada, por su confianza en mi investigación, al director de la División de Administración Pública, doctor Enrique Cabrero Mendoza, por su interés en la asesoría de mi trabajo, al maestro Rodolfo García del Castillo y a la maestra Martha Y. Gutiérrez, académicos del CIDE, por su paciente revisión del texto y sus valiosos comentarios.

1. Las políticas públicas de evaluación y financiamiento a las universidades públicas en México

Las funciones del Estado

El Estado 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 estas políticas elaboran y hacen efectivas sus estrategias de acuerdo con sus recursos humanos, materiales y financieros, en respuesta a los lineamientos que les hace el Estado.

En el caso de la política de financiamiento, el Estado actúa a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), encargada de elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es aprobado por el Congreso de la Unión, y considera entre sus partidas la asignación de recursos a la SEP.

La SEP distribuye dichos recursos en partidas presupuestales a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT) y al Conacyt.

Estos subsidios se destinan 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 actualmente en la política estatal de evaluación, que determina la calidad de los proyectos académicos y de las instituciones educativas.

El Estado, a través de sus instituciones encargadas de la política de evaluación, establece relaciones interorganizacionales. Por medio de la SEP se relaciona con los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y con cada universidad pública y, a través del Conacyt, con las universidades y los programas que llevan a cabo sus investigadores de manera individual, lo que le permite valorar a

cada institución en sus funciones administrativas y académicas, y al Sistema de Educación Superior en su totalidad.

El Estado, como organización soberana que define sus prioridades —promueve cambios y a la vez procura conservar su poder por diversos medios—, ha rediseñado sus obligaciones en la educación superior con el propósito de regular dicho servicio y racionalizar el gasto social que efectúa en este sector.

Para desempeñarse como promotor 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*.

La *estrategia gubernamental* define una nueva relación entre evaluación gubernamental y financiamiento público que da lugar a un Estado promotor de la educación superior y a un Estado auditor de las IES.

El Estado se inclina por institucionalizar la evaluación de la educación superior mediante la implementación de nuevas estrategias para la asignación de recursos públicos, que emplean criterios y mecanismos que favorecen la calificación de los académicos, sus programas y la organización universitaria. Esta estrategia dio origen al Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior.

El segundo ámbito, el denominado *cambio institucional*, se observa en dos esferas: la de las instituciones gubernamentales y la 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, incluye 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 escala nacional. Las reformas al artículo 3° de la Constitución, de 16 de diciembre de 1992, estipulan a 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 realiza una función reguladora para finiquitar los últimos rasgos de gratuidad en el ámbito de la educación superior; así, lo que era un derecho de los ciudadanos mexicanos se convierte en un servicio público-privado, definido por el incremento constante en sus cuotas y la implementación del pago por medio de becas-crédito.

Poco a poco el Estado irá modelando los estilos de negociación de esta esfera política; el futuro papel del Estado se encuentra en establecer 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 (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Políticas gubernamentales y cambio institucional¹
1970-1994

<i>Ámbito estratégico</i>	<i>Ámbito institucional</i>	<i>Ámbito de la normatividad</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia discursiva <p style="padding-left: 20px;">De la planeación a la evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizacional para la evaluación de las IES <p style="padding-left: 20px;">De la SEP + Conacyt (creación 1970) al reordenamiento estructural</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3° constitucional <p style="padding-left: 20px;">De la responsabilidad estatal a la complementariedad público-privada</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Conducción estatal <p style="padding-left: 20px;">Del control a distancia al control directo de las IES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deshomologación salarial de académicos <p style="padding-left: 20px;">Del rezago salarial a los estímulos gubernamentales especiales (Fomes-SEP, Becas-SNI-Conacyt)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento universitario <p style="padding-left: 20px;">De los recursos públicos ordinarios gubernamentales tradicionalmente asignados a la búsqueda de recursos privados y gubernamentales complementarios (criterios Conpes)</p> <p style="padding-left: 20px;">De la gratuidad a la reglamentación del incremento o creación de cuotas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento público <p style="padding-left: 20px;">Del subsidio gubernamental incondicional a la evaluación por parte del Estado para otorgar financiamiento a las IES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Universidades <p style="padding-left: 20px;">De su incomunicación al intercambio nacional y extranjero, y a la competencia por recursos (públicos y privados)</p>	

Cuadro 1
(conclusión)

<i>Ámbito estratégico</i>	<i>Ámbito institucional</i>	<i>Ámbito de la normatividad</i>
	<ul style="list-style-type: none">• Autonomía universitaria Del libre arbitrio a la fiscalización estatal De las estructuras organizacionales heredadas a su reordenamiento eficiente	<ul style="list-style-type: none">• Educación superior De derecho constitucional a servicio público-privado

Dos cambios esenciales en los actores que definen la política de la educación superior:

Estado: del Estado benefactor al Estado fiscalizador.

IES: de la universidad de masas a los nichos de excelencia.

¹ Con base en los tres ámbitos esenciales para el estudio de la política de financiamiento de la educación superior pública en México que Eduardo Ibarra Colado propone en su libro *La universidad ante el espejo de la excelencia*. Los he adaptado a las necesidades de mi análisis.

La universidad pública como organización

La estructura organizacional de las universidades determina la manera en que desempeñan sus tareas y enfrentan contingencias.

Las universidades se han convertido paulatinamente en organismos complejos con nuevos tipos de administración, control y gobierno asociados a la diversidad de tareas de enseñanza, investigación y difusión del conocimiento.

Por lo antes expuesto, para algunos estudiosos de las organizaciones, como Henry Mintzberg en *La estructura de las organizaciones*, las universidades semejan anarquías organizadas, por el modo en que funcionan.

En general, las universidades poseen una estructura con una *base muy amplia* o extendida integrada por profesionales. Sobre ellos se levanta la *dirección*, que nos sugiere 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 esferas de finanzas y presupuesto, planeación o las que se encargan de mejorar las habilidades pedagógicas de los profesores. En otro lado, frente a la línea media y a la misma altura, se encuentran los *equipos de apoyo* a los profesionales, bien definidos; allí está 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.

El fundamento de la estructura 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 (en algunas ocasiones con el consiguiente desgaste que para ellos implica concertar con los directivos), en las asociaciones de colegas y en los estándares que en ellas se han establecido para investigar y para enseñar. Es la existencia de valores profesionales la que guía, motiva y controla a los miembros.

Una vez integrados al trabajo en las instituciones educativas, y por 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, respecto a la distribución de los recursos y 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 estandarizados 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 las toma la base.

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, a primera vista carecen de cierto tipo de poder; estos no pueden controlar directamente a los profesionales, pero realizan una serie de

funciones 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 porque varios elementos de la organización que se encuentran en el núcleo de operaciones son capaces de realizar labores semejantes, y esto conduce a conflictos internos entre los académicos. En este caso el administrador no puede imponer una decisión a los profesionales, varios administradores tienen que negociar y encontrar una solución a nombre de su clientela.

En segundo término, los administradores del trabajo profesional —en particular los que están en los estratos 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 y benefactores.

El administrador profesional conservará su poder sólo mientras los profesionales consideren que está sirviendo a sus intereses con eficiencia.

El ámbito 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, en principio, esto queda bajo el control de los profesionales considerados individualmente.

Las relaciones entre los actores internos se han visto afectadas por racionalidades e ideologías nuevas; 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.

La hechura de las decisiones en las universidades comprende numerosos componentes, entre estos: 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.

A causa de las funciones diversas que las universidades deben realizar es difícil encasillarlas dentro de un solo modelo organizacional que les permita la elaboración 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*.² (Véase el cuadro 2.)

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, la jerarquía administrativa y la normatividad. Sin embargo, otros

² Cynthia Hardy, *Strategy and Context: Retrenchment in Canadian Universities*, Canadá, McGill University, 1993, p. 11 (mimeografiado).

Cuadro 2

Modelos organizacionales que coexisten en las burocracias profesionales y que determinan la hechura de las decisiones

<i>Decisiones</i>	<i>Modelos</i>				
	<i>Colegial</i>	<i>Político</i>	<i>Racional</i>	<i>Bote de basura</i>	<i>Burocracia profesional</i>
Metas-objetivo	La búsqueda de la excelencia en la institución	La búsqueda de recursos financieros	Maximizar resultados. Efectividad	Ambiguas	Desarrollar productos o servicios para los clientes y el desarrollo de los profesionales
Motivación	Interés común	El interés de los grupos, o el interés individual	El mejor interés	Diversos intereses	El interés común de profesionales y administradores
Poder	Compartido	En los grupos de interés	En la administración central	Disperso por toda la institución	Burocrático-descentralizado en los profesionales. En situaciones de crisis (económica o política) el poder se desplaza a los administradores
Vía de control	Normas compartidas	El uso del poder	Autoridad jerárquica	Las limitaciones de tiempo y atención al problema	La socialización y la planeación
Alternativas generadas por	La especialización de los profesionales	Por intereses conflictivos	El análisis	Las primeras soluciones y problemas encontrados entre todos los que flotaban en el bote de basura	La especialización de los profesionales

Cuadro 2
(continuación)

<i>Decisiones</i>	<i>Modelos</i>				
	<i>Colegial</i>	<i>Político</i>	<i>Racional</i>	<i>Bote de basura</i>	<i>Burocracia profesional</i>
Vía de elección	La creación de consensos	Negociación de las políticas	La optimización	Accidental	Consenso entre los profesionales de acuerdo con los programas estándar que pueden utilizar
Formación de políticas que afectan la orientación del trabajo	No se dan, se comparte una visión común	Sí se dan, entre los grupos de interés	Sí, contra los tecnócratas	Posiblemente se crean, pero no producen efectos	Depende de la situación, la formación de sindicatos exagera los problemas, resistencia de los profesionales a la innovación
Cambio	Por consenso	Por políticas	Proviene del análisis	Según oportunidades	Promovido por los profesionales y en situaciones de crisis (económica o política) por los administradores

Cuadro 2
(conclusión)

<i>Decisiones</i>	<i>Modelos</i>				
	<i>Colegial</i>	<i>Político</i>	<i>Racional</i>	<i>Bote de basura</i>	<i>Burocracia profesional</i>
Petición del presupuesto al exterior	Con POA's con fines específicos, con una orientación que proviene de la tradición de la institución. Tradición en la búsqueda de fuentes de financiamiento no gubernamental	Con POA's sin una orientación clara, que no refuerzan la identidad de la institución. Coyunturales	Con POA's que optimizan los recursos, pero que no tienen una orientación clara para el desarrollo de la institución	Con POA's que desarrollan las primeras actividades que se eligieron por falta de alternativas	POA's concertados entre los profesionales y los clientes. Los profesionales también ocupan puestos administrativos en la institución
Asignación del presupuesto dentro de la universidad	Se reparte de acuerdo con prioridades establecidas por consenso	Lo obtienen los grupos con más habilidades políticas	Se destina a las prioridades establecidas en las oficinas centrales	Según las circunstancias internas y externas a la universidad	En orden de prioridades establecidas por los profesionales en su área, hasta agotar los recursos

FUENTE: Cynthia Hardy, *Structure and Style in Brazilian Universities*, Canadá, McGill University, 1989 (mimeografiado), y Cynthia Hardy, *Strategy and Context: Retrenchment in Canadian Universities*, Canadá, McGill University, Canadá, 1993 (mimeografiado).

rasgos están ausentes: la supervisión directa del trabajo, reglas de operación detalladas y un grado de centralización alto.

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.

Por lo anterior, se considera que diversos modelos coexisten en las universidades combinando la rigidez y la disciplina inherentes al trabajo de la burocracia con la flexibilidad e innovación que requiere el trabajo académico.

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 se basa 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, estima que las decisiones se basan en la negociación, en la influencia política de los grupos de interés dentro de la institución, que se dedican a defender sus intereses aunque no sigan la línea de desarrollo institucional. 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.

El modelo *racional* se basa en una racionalidad administrativa. Las metas son claras y las alternativas para alcanzarlas surgen 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 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 asuntos de rutina, la *colegialidad* surge en las políticas de la academia, el *modelo político* se utilizará en las decisiones que abarcan el ejercicio del presupuesto.

Sin embargo, los contextos cambian y las instituciones colegiales o las que utilizan el modelo de bote de basura pueden inclinarse más hacia el modelo político durante periodos en los que los recursos o la matrícula disminuyen.³

³ *Ibid.*, p. 12.

Así, para entender el proceso decisorio en las universidades mexicanas debemos considerar las decisiones controladas por los profesionales de modo individual, por los administradores centrales y/o por la colectividad que conforma las instituciones educativas; la cooperación es crucial entre ellos para el buen funcionamiento de la estructura administrativa. Ésta se enfrenta cotidianamente a las exigencias del contexto —como son los nuevos mecanismos gubernamentales para la asignación de recursos públicos adicionales—, y a las reglas formales e informales dentro de las IES.

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, se convertirán en grupos hegemónicos dentro 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 y sus instituciones, y para pertenecer a los Comités de Pares del Conaeva, del SNI o del Conacyt que evalúan y dictaminan los proyectos para otorgarles recursos.

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

El equilibrio de poderes entre los actores universitarios será definido en función de las prioridades de cada caso de estudios.

Relación del Estado mexicano con las universidades públicas

Existe la idea, bastante difundida, de que hay una manera particular de intercambio político entre el Estado y las universidades, 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, el acceso a empleos mejor remunerados) a cambio de la creación de consensos mediante los cuales el sistema político obtiene legitimidad ante la sociedad en su conjunto.

Las políticas públicas —las decisiones del Estado— dirigidas a transformar el subsistema de universidades públicas en México (hay noticia de ellas desde 1960), se encuentran plasmadas en la vasta formulación de planes, programas y proyectos que

diversas administraciones han elaborado, los cuales sufren modificaciones en su fase de implementación, si es que llegan a ella, con su consiguiente reformulación, y en algunos casos carecen de continuidad entre un plan sexenal y otro en relación con cuestiones micro.

Dicha “tradición” provoca que las iniciativas para llevar a cabo transformaciones en diversas esferas de la política pública no se remonten más allá de las estrategias del gobierno en turno. Algunos de los cambios radicales que han experimentado las políticas públicas de evaluación y financiamiento son producto de decisiones coyunturales y, paralelamente, sus cambios son resultado de la experiencia en los procesos de concertación entre diversos actores.

El gobierno federal es el principal proveedor de los recursos financieros 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 el curso de las relaciones Estado-universidad estaba delineado por el propósito fundamental de crear consensos, por el establecimiento del *modus vivendi* que intercambia autonomía universitaria por legitimidad estatal.

El presidente Carlos Salinas de Gortari en su sexenio dotó a la política educativa de líneas establecidas tendientes a una nueva relación entre el Estado y las instituciones de educación superior, las cuales se encontraban en las etapas de implementación y rediseño. Un elemento distintivo de su equipo gobernante fue la generación de un discurso antipopulista y antipaternalista en todos los ámbitos del quehacer gubernamental, en el que se advierte al corporativismo como sinónimo de corrupción y como centro de poder anquilosado.

En general, se consideran tres asuntos que conforman las principales demandas sociales en relación con el 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*; por el crecimiento de la matrícula, se requiere invertir en el crecimiento del número de instituciones y en el tipo de ofertas formativas de calidad.

El segundo, consecuencia del punto anterior, es la *necesidad de mayor financiamiento*. A causa de que es un ámbito tradicional y constitucionalmente considerado 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 público-privada, en donde los mecanismos del mercado poco tienen que ofrecer. Esta idea viene aparejada de la necesidad por parte de las instituciones de reconocimiento gubernamental, al fomentar el interés de éstas por adoptar la jerarquía de sistema público institucionalizado; soslayando los beneficios que diversos actores externos al aparato gubernamental pudieran ofrecer.

Por último, el tercer punto es la *relación del Estado con las universidades*. La transformación y reestructuración de las relaciones entre las universidades y las instituciones exógenas ha provocado el surgimiento de nuevos sujetos, nuevas culturas, racionalidades y valores.

De este modo surgió un nuevo sujeto prototípico de las universidades modernas:

el burócrata profesional, que utiliza la racionalidad burocrático-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 eficacia 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.

2. La política pública de evaluación de las instituciones de educación superior⁴

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

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.

En el sector de la educación superior este cambio indispensable se inició con la introducción del *discurso adecuado*, plasmado en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, que demandaba de las IES calidad y pertinencia social en sus actividades. Después, la SEP creó el *instrumento* que, a escala nacional, calificaría cualitativamente a las IES: la evaluación gubernamental y, en tercer lugar, para que este instrumento gozara de un *efecto inmediato* se reglamentó en la estructura pública, de la SEP y el Conacyt, que lo validaría 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 función del Estado, se revela el poder y la influencia de los actores gubernamentales encargados de ella, que si bien quieren disminuir su peso en la asignación de recursos no pretenden mermar su presencia en la orientación del sector educativo.

Características de la evaluación

La evaluación, en la nueva política pública, debe ser integral, poseer un marco de referencia holístico y permitir valorar el objeto de estudio respecto de todos sus componentes (estructura, procesos, resultados y contexto); su tarea consiste en tratar puntos específicos sobre los que se desea actuar en un momento determinado.

Esta evaluación tiene como propósito complementar los aspectos cuantitativos con los cualitativos en un ámbito específico; su objetivo es conocer a fondo un área de la universidad utilizando diversos enfoques de evaluación, para tener una visión más

⁴ Este capítulo se elaboró principalmente con base en entrevistas realizadas a las autoridades de la SEP y la ANUIES.

amplia de la realidad. Entre los principales rasgos que debería tener la evaluación está el de precisar su propósito de elaboración de juicios de valor sobre temas importantes que permitan promover cambios dentro de las IES, implementando así una valoración que retroalimente los futuros procesos de planeación.

Estos asuntos integraron el primer documento preparado por la Conaeva, aprobado por todas las instituciones miembros de la ANUIES.

En julio de 1990, la Asamblea de la ANUIES/Conaeva acordó el establecimiento de un sistema nacional de evaluación de la educación superior que funcionaría en tres modalidades distintas y complementarias.

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

La segunda es la *evaluación interinstitucional* a través de los CIEES, creados por la Conpes. Para efectuar este paso se requiere que los CIEES concurren a cada universidad para luego emitir sus diagnósticos.

Para ejecutar el tercer tipo de evaluación se requieren los resultados de las precedentes con objeto de elaborar la *evaluación global del sistema y subsistemas de educación superior*, a través de la SESIC, la SEIT, el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (Cosnet) y la ANUIES.

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.⁵

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 utilizados en la evaluación gubernamental permite realizar una valoración 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 asig-

⁵ *Ibid.*

nación 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.⁶

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 aún en una etapa de consolidación conceptual”.⁷ 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...”⁸

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.

Organismos gubernamentales encargados en la SEP de la evaluación de las instituciones de educación superior públicas

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 Estado mismo, 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 responder 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 Conpes (creada en 1978), que fuera 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 instaló la 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 la SEP como:

⁶ Víctor A. Arredondo, “La estrategia general de la Conaeva: resultados preliminares”, en V. A. Arredondo (comp.), *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior*, México, SEP, 1992, p. 163.

⁷ Víctor A. Arredondo y Mario Miranda Pacheco, “Introducción”, en V. A. Arredondo (comp.), *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior*, México, SEP, 1992, p. 22.

⁸ Víctor A. Arredondo, “La estrategia general de la Conaeva: resultados preliminares”, en V. A. Arredondo (comp.), *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior*, México, SEP, 1992, p. 168.

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.⁹

La meta fundamental de esta estrategia consistió en poner en funcionamiento un Sistema Nacional de Evaluación que impulsara y acelerara 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, y concibe a la evaluación como un proceso gradual y progresivo 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 en las instituciones que no han perfeccionado sus instrumentos para llevar a cabo la evaluación es aún intensa. Esto se puede confirmar en el contenido de los discursos que el titular 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.*¹⁰

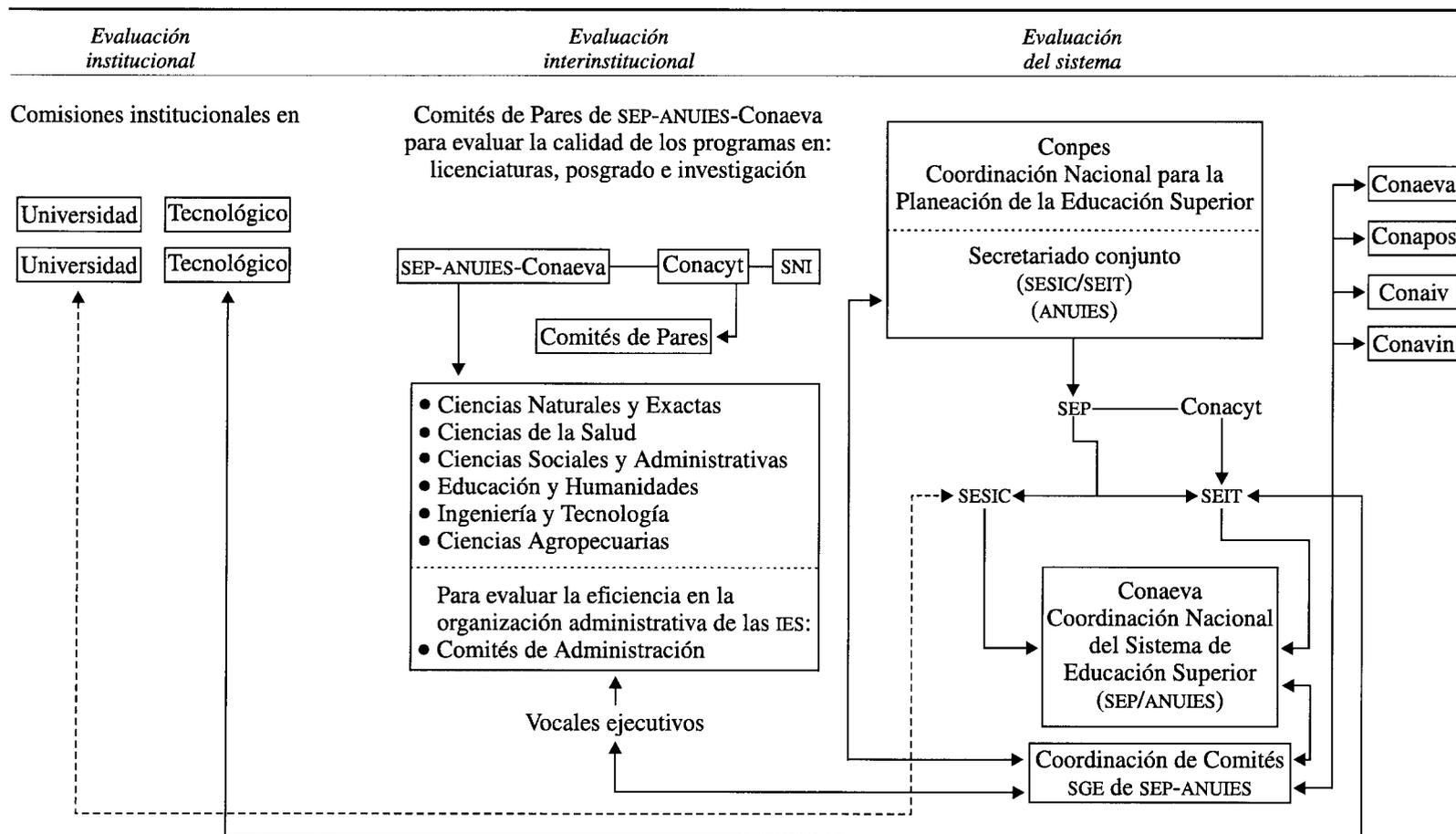
El proceso de evaluación en sus tres modalidades no ha comenzado aún, ni las tres se han desarrollado con la misma velocidad. Los lineamientos para llevar a cabo la *evaluación institucional* se enfrentaron al conjunto heterogéneo de IES que cumplen cometidos diversos en todo el país. La estrategia está orientada hacia la consolidación de una comisión de evaluación en cada centro educativo, que promueva y coordine estos procesos en todas las oficinas y dependencias, y luego iniciar el intercambio de información con la Conaeva.

Las evaluaciones deberán presentarse a la Conaeva para que ésta compile la información, hasta ahora inédita, acerca de las IES. Entre los datos que se recabarían, se encuentran: una descripción de la situación que guarda la institución; el estado deseable de la misma y las bases de su funcionamiento ideal; los problemas que

⁹ *Ibid.*, p. 53.

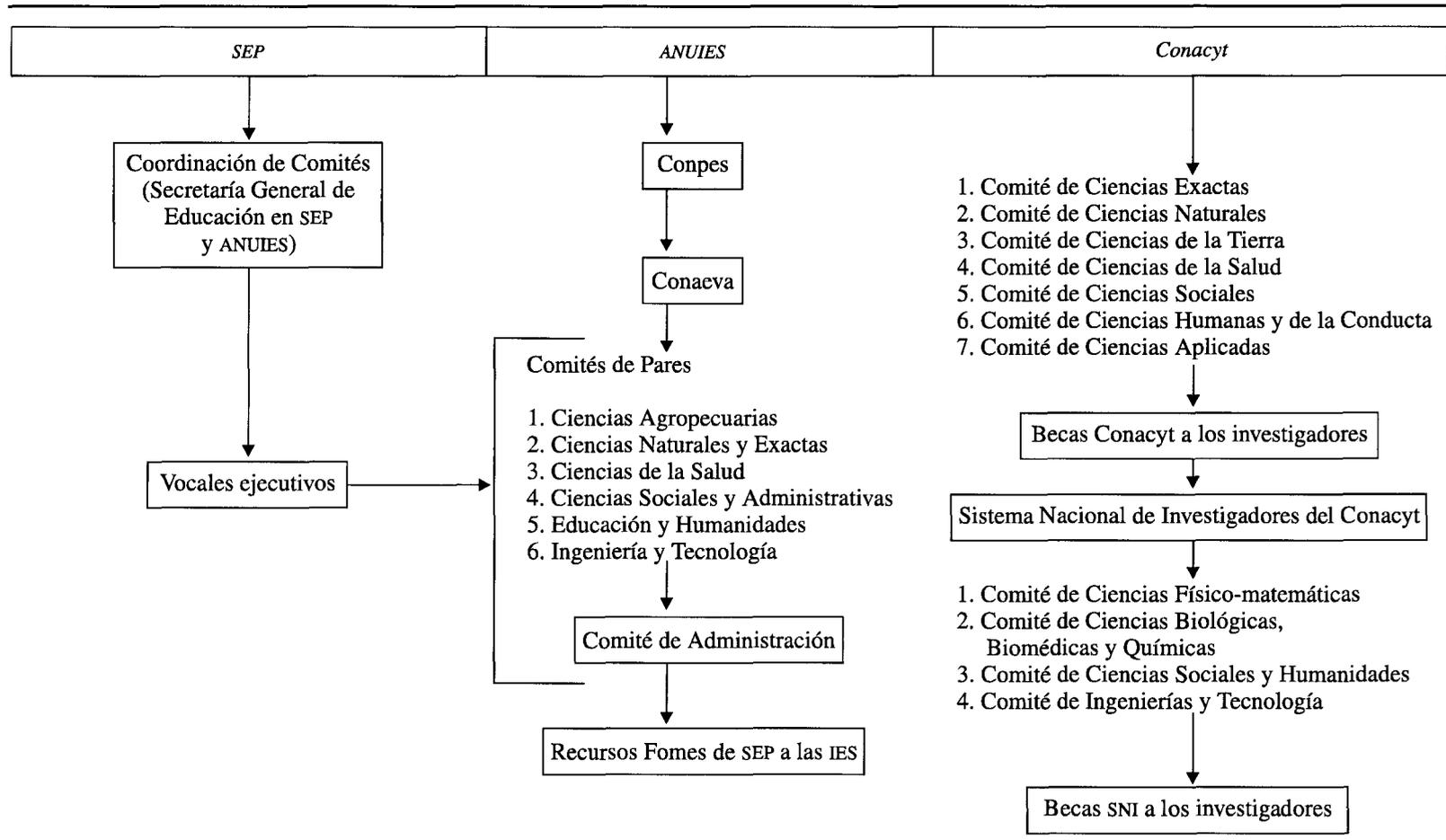
¹⁰ Antonio Gago Huguet, subsecretario de Educación Superior, Comparecencia ante la Cámara de Diputados, México, 1992, pp. 19-20.

Figura 1
Sistema Nacional de Evaluación.
Instancias de coordinación y operación*



*Elaboración propia con base en *Estrategia para la integración y funcionamiento de los CIEES*, México, Comités de Pares, SEP-ANUIES-Conpes, resultado de la XX Reunión Nacional del Conpes.

Figura 2
Evaluación interinstitucional de la educación superior*



*Elaboración propia con base en *Estrategia para la integración 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*, México, UAM-Iztapalapa, 1993.

requieren atención urgente y demandan atención prioritaria; un programa de trabajo con las acciones en el 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 que se requieren para dar respuesta a las necesidades planteadas.

Cuando las instituciones educativas reúnan la información podrán presentar a la SEP los correspondientes programas de reordenamiento y mejoramiento institucional, a fin de influir en la asignación de fondos económicos adicionales.

Considero que las autoridades centrales, la SEP y la Conaeva, encargadas de ejecutar 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 CIEES. (Para ubicarlos en el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior véanse las figuras 1 y 2.)

Encaminados hacia una evaluación integral de las funciones académicas y administrativas de las universidades se crearon nueve comités de evaluación interinstitucional, integrados por personal académico de prestigio nacional seleccionado por votación de los académicos del conjunto nacional de IES.

Los Comités evalúan programas en seis áreas del conocimiento, así como en los temas de Administración y Funciones Adjetivas, Difusión y Extensión, e Infraestructura de Apoyo Académico. 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 la IES se encuentra determinada por la evaluación hecha por el Comité de Administración mediante las estrategias establecidas por la Conaeva; dicho 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, humanos y la coordinación y vinculación con los sectores productivo y social. Para comprender los temas que se valoran en cada área y los resultados que se espera obtener véase el cuadro 3.

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 equivale a más financiamiento adicional.

En cuanto al Conacyt actualmente se encuentra sectorizado en la SEP; sin embargo, los dos equipos de Comités de Pares que tiene a su cargo cumplen funciones distintas a las del otro equipo de Comités de los CIEES. La labor del Conacyt consiste básicamente en la dictaminación, más que evaluación, de programas y proyectos de investigación.

Cuadro 3
 Criterios de evaluación interinstitucional que corresponden a los CIEES¹

<i>Marco de referencia institucional para realizar la evaluación de la función administrativa de un área o un programa: misión, filosofía, naturaleza, fines, principios, objetivos, política e identidad de la institución educativa</i>			
<i>Aspectos a valorar</i>			
<i>Áreas</i>	<i>Normatividad: (no sólo normas jurídicas sino también académicas, administrativas, operativas, etc.)</i>	<i>Funcionalidad operación o gestión</i>	<i>Resultados o productos obtenidos, así como el efecto interno y externo de los programas y actividades institucionales</i>
<i>Áreas</i>	<i>Criterios</i>	<i>Criterios</i>	<i>Criterios</i>
1) Gobierno	Existencia Vigencia Difusión	Adecuación Congruencia	Congruencia Consistencia Integración
2) Planeación	Existencia Difusión Adecuación Vigencia Viabilidad	Relevancia Eficacia Eficiencia Congruencia Cobertura Descentralización	Efecto en: <ul style="list-style-type: none"> ● el desarrollo académico ● la vinculación docencia-investigación ● la vinculación universidad-sociedad ● la eficiencia terminal, y su contribución para el desarrollo eficaz de las diversas actividades de gestión y en general de las funciones institucionales
3) Apoyo académico	Existencia Difusión Adecuación Vigencia Viabilidad	Suficiencia Cobertura Oportunidad Adecuación Actualidad Equilibrio	Efecto en: <ul style="list-style-type: none"> ● la productividad ● la calidad ● el rendimiento de la comunidad académica en el plantel

Cuadro 3
(continuación)

<i>Áreas</i>	<i>Aspectos a valorar</i>		
	<i>Normatividad: (no sólo normas jurídicas sino también académicas, administrativas, operativas, etc.)</i>	<i>Funcionalidad operación o gestión</i>	<i>Resultados o productos obtenidos, así como el efecto interno y externo de los programas y actividades institucionales</i>
	<i>Criterios</i>	<i>Criterios</i>	<i>Criterios</i>
3) Apoyo académico			<ul style="list-style-type: none"> ● grado en que los servicios de apoyo académico están contribuyendo a alcanzar los objetivos y metas de las funciones sustantivas de los programas académicos
4) Apoyo administrativo	Existencia Difusión Adecuación Vigencia Viabilidad	Eficacia Eficiencia Oportunidad Calidad	Efecto en: <ul style="list-style-type: none"> ● el rendimiento académico, administrativo y académico-administrativo ● la superación de la calidad, eficiencia y productividad de las diversas funciones y actividades de la dependencia
5) Recursos financieros	Existencia Difusión Adecuación Vigencia Viabilidad	Eficiencia Suficiencia Cobertura Oportunidad Descentralización Congruencia Seguimiento	Rendimiento

*Cuadro 3
(conclusión)*

<i>Áreas</i>	<i>Aspectos a valorar</i>		
	<i>Normatividad: (no sólo normas jurídicas sino también académicas, administrativas, operativas, etc.)</i>	<i>Funcionalidad operación o gestión</i>	<i>Resultados o productos obtenidos, así como el efecto interno y externo de los programas y actividades institucionales</i>
	<i>Criterios</i>	<i>Criterios</i>	<i>Criterios</i>
6) Recursos humanos	Existencia Difusión Adecuación Vigencia Viabilidad	Suficiencia Formación Equilibrio Calidad Eficacia	Productividad Rendimiento
7) Coordinación y vinculación	Existencia Difusión Adecuación Vigencia Viabilidad	Cobertura Continuidad Eficacia Seguimiento	Efecto en el ámbito en que la vinculación con otras IES y con los sectores sociales y productivos contribuye al logro de los objetivos institucionales y en particular en puntos como: <ul style="list-style-type: none"> ● apoyo financiero ● prácticas profesionales ● servicio social ● estancias de profesores y estudiantes y en el ámbito en que la vinculación-relación con el sector gubernamental (Conpes) contribuye al logro de los objetivos institucionales

¹ Elaboración con base en *Guía metodológica para la evaluación de la función administrativa en las IES*, México, ANUIES-CIEES-Comité de Administración, 1991.

Evaluación externa de las instituciones de educación superior

La implementación en México de la evaluación externa de las IES, como producto de una tendencia mundial que hace hincapié en 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.

Para cumplir sus funciones, 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 a este Comité mediante su labor de análisis, sus fuentes de información, objetivos y límites de su alcance por las características del Sistema de Educación Superior (véase el cuadro 4).

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.¹¹

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

La evaluación podrá ser de dos tipos: *institucional*, encargada de evaluar las funciones administrativas de manera integral, abarcando todas las áreas, y 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 3), para realizar la evaluación que se le encomendó.

Los resultados de dicha adaptación se pueden observar en el cuadro 4. En detalle, su búsqueda en algunas áreas importantes es como sigue:¹²

En el *área 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.

¹¹ *Guía metodológica para la evaluación interinstitucional de la función administrativa en las Instituciones de Educación Superior*, México, Comité de Administración de los CIEES, 1991, p. 7.

¹² *Ibid.*, pp. 27-33.

Cuadro 4
Comité de Administración, metodologías de trabajo¹

<i>Etapas</i>	<i>Fuente de información</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Límites</i>
1) Recopilación de información estadística, documental y apreciativa	<ul style="list-style-type: none"> • La información estadística disponible en la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES, la SEP y otras dependencias centrales • Se solicitará información apreciativa de la situación general prevaleciente en una institución a evaluar: a los funcionarios, expertos, o investigadores que la conozcan • Se revisarán los informes de autoevaluación y los análisis o dictámenes sobre ellos 	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilar y/o crear la información necesaria para conocer a las IES • Con base en la información se harán juicios de valor para catalogar a las universidades según la calidad de sus funciones adjetivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de información y también del personal adecuado para crearla, en algunas ocasiones en las IES • (La SEP y las IES se encuentran en un proceso paralelo de creación de información)
2) Análisis de la información	Se hará una revisión analítica de la información recopilada para tener conocimiento y una visión general de la institución antes de la visita	Se detectarán los puntos clave sobre los cuales habrá que profundizar en la visita	Se analiza información que no puede compararse con series de años anteriores
3) Visita institucional	La institución educativa	Detallar, corroborar o profundizar la información y formular juicios valorativos	La apertura institucional y la orientación de la información dependerán de la administración en el poder

Cuadro 4
(conclusión)

<i>Etapas</i>	<i>Fuente de información</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Límites</i>
4) Preparación del informe	Por el Comité de Administración	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir una opinión sobre la situación prevaleciente en el área, programa o función evaluada; e informarlo a la SEP • Elaborar sugerencias y propuestas de mejoramiento y hacerlo del conocimiento de la institución 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 información • La institución educativa debe, en la mayor parte de los casos, allegarse recursos necesarios: económicos, de infraestructura y humanos para implementar las sugerencias del Comité

¹ Elaboración con base en *Guía metodológica para la evaluación de la función administrativa en las IES*, México, ANUIES-CIEES-Comité de Administración, 1991.

- 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 *área de apoyo administrativo*:

Organización

- 1) Tipo de organización académico-administrativa (por escuelas, facultades, departamentos, otros).
- 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.

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, etcétera.

En el *área 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) Área(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 área 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 área de coordinación y vinculación

- 1) Número de programas existentes de intercambio y colaboración interinstitucional 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 con entidades externas de la sociedad civil.

El Comité de Administración deberá adaptar su análisis a la estructura organizativo-administrativa con que cuenta 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 asuntos acordados en el documento “Prioridades y Compromisos para la Educación Superior en México (1991-1994)”.

En el proceso de evaluación realizado en 1990 (por primera vez de manera obligatoria para todas las IES públicas) se detectaron problemas relativos a deficiencias o situaciones adversas para el funcionamiento particular de cada una de las IES. El análisis de dichos problemas permite observar que su carácter es tanto estructural como funcional.

Algunas fallas se presentan en la mayoría de las instituciones de educación superior y afectan su funcionamiento porque su presencia es permanente. Con base en las observaciones obtenidas en la evaluación interinstitucional a las IES se establecieron las siguientes diez estrategias 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) Establecimiento de 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.

En cuanto a la evaluación a cargo del Conacyt, paralela a la evaluación de la SEP,

a través de sus Comités de Pares (integrados por miembros designados por el Consejo) que deciden la asignación de recursos federales, es también decisiva. Ésta incluye a las universidades, sus programas de investigación, los equipos que los ejecutan y a los investigadores de manera individual, y se concentra en el apoyo a las ciencias exactas.

Desde 1970 se iniciaron los estímulos para los campos de ciencia y tecnología con la creación del Conacyt. Los criterios y mecanismos de dictaminación utilizados en la asignación de recursos han mostrado deficiencias de índole burocrático y administrativo en su aplicación continua.

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 realizaran 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.¹³

Actualmente, el Conacyt concluyó su reestructuración: reajustó los recursos asignados para su administración y operación, y redefinió sus 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.
- Estimular 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 mediante criterios estrictos de selectividad, y procedimientos eficaces y transparentes.
- Definir la asignación de los recursos provenientes de fuentes de financiamiento distintas al gobierno federal, para el desarrollo de programas, proyectos y formación de recursos humanos en investigación científica y tecnológica.

El Conacyt dependía de la Secretaría de Programación y Presupuesto y ahora se encuentra sectorizado en la Secretaría de Educación Pública. Por tanto, dicho organismo es uno más de los instrumentos de la SEP y la Conpes para implementar la modernización educativa.

¹³ Conacyt, *Programa de trabajo*, 1991, p. 10.

En la práctica, la evaluación de la educación superior se divide en dos subsistemas: el universitario y el tecnológico, y en dos dependencias gubernamentales que la ejecutan: la SEP en el primer caso y el Conacyt en el segundo. La metodología desarrollada por la Secretaría concuerda perfectamente con lo que podemos llamar procesos de evaluación de programas y proyectos; en el caso del Conacyt el resultado es más una calificación o dictaminación de los mismos.

Los sujetos de las universidades o tecnológicos también se dividen, 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 sus componentes estructurales y funcionales (véanse los criterios de los CIEES antes mencionados); el Conacyt, aunque realiza evaluaciones similares a las de la SEP en los tecnológicos y universidades, ha concentrado 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 ámbitos de excelencia, el Conacyt procura que los mejores investigadores consigan recursos de la iniciativa privada para sus proyectos y canalicen sus aportes a la universidad en la que se encuentren adscritos como académicos, estableciendo así la relación tan anhelada entre el sector privado y las IES en el desarrollo de proyectos de interés para el sector productivo del país o del extranjero.

Además, el financiamiento del Conacyt privilegia los proyectos y la formación de recursos humanos en el nivel de posgrado (maestrías y doctorados) mediante becas; mientras que la SEP estimula los programas de licenciatura por medio del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes). “En la SEP la excelencia educativa se mide por la trayectoria de las instituciones que la imparten; en el Conacyt la excelencia de la ciencia se medirá a través de la productividad, la pertinencia y prestigio de quienes la realizan.”¹⁴

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

La SEP es el organismo gubernamental encargado de la implementación de la evaluación a las IES (véase el cuadro 5); bajo su tutela se encuentran ahora el Conacyt y el SNI, por eso esta sección destacó la labor del Comité de Administración, perteneciente a la SEP-Conpes-Conaeva, y la siguiente se concentrará principalmente en el Fomes, que es el instrumento de la SEP encargado de otorgar recursos adicionales a las universidades.

¹⁴ *Ibid.*, p. 365.

Cuadro 5
 Secretaría de Educación Pública

<i>Organismos coordinados presupuestalmente</i>						
<i>SEP</i>	<i>Subsector</i>	<i>Coordinadora de Subsector</i>	<i>Organismos descentralizados estatales</i>	<i>Entidades autónomas</i>	<i>Entidades SEP/ Conacyt</i>	<i>Organismos descentralizados</i>
Educación	Educación superior	Subsecretaría de Educación Superior (SESIC)	Universidades estatales (33)	UNAM UAM	CIDE El Colegio de México El Colegio de Michoacán El Colegio de la Frontera Norte Fundación A. Rosenblueth	Conacyt SNI

3. *Financiamiento gubernamental a las IES*

Características y criterios

La mayor parte de los recursos financieros que reciben las universidades (80% de sus ingresos, en promedio) es de origen fiscal. Estos recursos constituyen el *presupuesto ordinario o partida irreductible* de las universidades. El gobierno los concentra en una suma global y no otorga subsidios dirigidos a cada una de las partes que integran las IES. Por tanto, el Estado no posee el control en la distribución de los mismos. Este tipo de subsidio se destina al gasto corriente de las IES y depende para su asignación de criterios no coercitivos, como 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 y, en particular, la capacidad de negociación de los rectores, y el vínculo político entre la universidad y el gobierno.

De acuerdo con estos criterios, vemos que el mayor volumen de fondos que reciben las IES no depende de la evaluación gubernamental al desempeño universitario. Sin embargo, para llevar a cabo las labores de investigación, docencia y difusión del conocimiento, etc., las IES requieren de *recursos adicionales o partidas por proyectos*.

Estos recursos se otorgarán con base en criterios coercitivos, según la nueva política de financiamiento, previa evaluación de los CIEES.

Los recursos adicionales públicos disponibles en la SEP para las universidades se reúnen bajo el rubro de Fomes, creado en 1990.

La SEP estableció criterios que deben ser ponderados en su asignación: la búsqueda de la excelencia académica, el fortalecimiento de la pertinencia social de los programas educativos, la orientación evidente hacia el mejoramiento institucional y la factibilidad de los proyectos, entre otros. Para otorgar los fondos, de acuerdo con los criterios anteriores, y posteriormente darles seguimiento verificando su uso, el gobierno federal se apoyará en evaluaciones externas efectuadas por los miembros de los CIEES a las IES.

En los CIEES, el Comité de Administración es el dictaminador principal para la obtención de recursos del Fomes, analizando el funcionamiento de cada una de las IES, pues del desempeño en sus funciones administrativas depende el uso eficiente de los recursos.

Los recursos provenientes del Fomes no son regularizables; esto es, la asignación de una partida en un año dado no determina o influye *per se* en los montos otorgados en años subsecuentes. En realidad son pocas las IES consolidadas que pueden reunir todos estos requisitos, la intención es precisamente llevar a las más rezagadas por el camino de la eficiencia en su desempeño; pero mientras esto sucede las instituciones realmente beneficiadas con estos recursos (no importando criterios cuantitativos, como su tamaño) se observan claramente en el cuadro 6, donde una institución pequeña como El Colegio de México ha logrado obtener considerables aumentos por la solidez en sus proyectos.

Únicamente son dos los tipos de proyectos considerados en el dictamen para la asignación de recursos Fomes: los institucionales y los multiinstitucionales.

Cuadro 6
 Fondo para Modernizar la Educación Superior (Fomes), Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), montos aprobados para proyectos por año y por universidad (nuevos pesos) (en orden decreciente respecto al incremento 1993/1992)

	1990	1991	Incremento 1991/1990	1992	Incremento 1992/1991	1993	Incremento 1993/1992
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 Archivonomía	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%	6 118 000	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		3 060 000	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	6 654 200	233%	5 704 000	-14%	10 038 000	76%
Universidad de Guanajuato	2 013 500	5 510 000	174%	5 062 000	-8%	8 840 000	75%
Universidad Autónoma de Chihuahua	4 136 400	7 225 400	75%	4 493 000	-38%	7 843 000	75%
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	735 100	5 285 100	619%	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	5 649 500	126%	8 000 000*	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%	6 169 000	29%	10 094 000	64%
Universidad Autónoma de Aguascalientes	870 000	2 203 400	153%	3 319 000	51%	5 396 000	63%

Cuadro 6
(conclusión)

	1990	1991	Incremento 1991/1990	1992	Incremento 1992/1991	1993	Incremento 1993/1992
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%	4 361 000	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	88%	9 648 000	47%	13 170 000	37%
Universidad Autónoma de Nayarit	907 000	2 835 000	213%	2 616 000	-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%	4 233 000	-0%	4 524 000	7%
Universidad Autónoma del Carmen	861 100	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	1 206 000	4 662 800	287%	3 062 000	-34%	2 550 000	-17%
Universidad Autónoma de Guerrero	2 650 000	2 344 500	-12%	3 746 000	60%	2 545 000	-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-Tepeji	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 Autónoma del Mar	0	0		0		465 000	
	70 048 500	146 658 900	109%	160 763 000	10%	277 440 000	73%

FUENTE: SEP, SESIC.

*Compromisos presidenciales.

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 del 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 de que se trate (tanto los que aportará la institución como los que provendrán de la SEP).

Sin embargo, aun con la implementación de este fondo, el gasto de la SEP destinado a la educación superior y posgrado no se ha incrementado en una década (véase el cuadro 7).

Por otra parte, con el fin de fomentar la excelencia a escala individual, el Conacyt se apoyará en los criterios formulados por la Conpes —instituida por la SEP—, para la definición de estrategias y acciones a seguir en materia de evaluación.

Es claro que el subsidio que otorga el 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 1, 718 en el nivel 2 y 309 en el nivel 3. Estos últimos son quienes tienen más posibilidades de ser financiados por el Conacyt.¹⁵ Sin embargo, el gasto federal en ciencia y tecnología que realiza este Consejo, en la actualidad apenas rebasa el valor real que tenía en 1980.

La variación anual de este gasto ha sido muy sensible a la crisis económica que vivió el país y a la carencia de recursos proveniente de la mala situación financiera del Conacyt, lo que propició su reestructuración reciente (véanse las gráficas 1 y 2). Ésta se complementó con mecanismos para lograr ser rentable.

Por último, el gasto que efectúa el Conacyt representa un subsidio indirecto a los empresarios, ya que los investigadores colaboran en el desarrollo de tecnología adecuada a las empresas que apoyen sus proyectos.

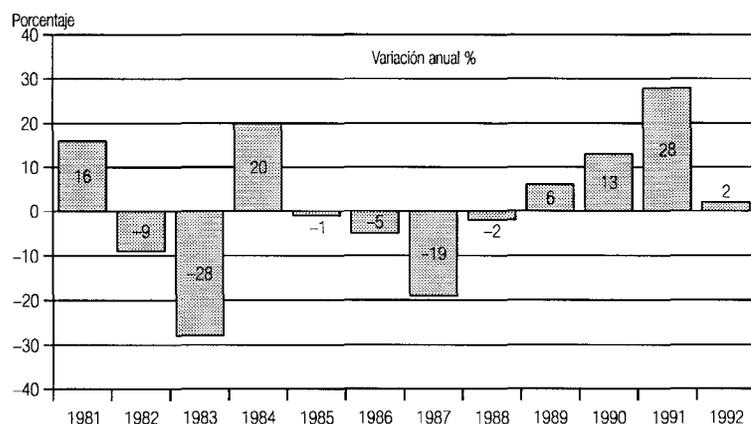
¹⁵ SEP-Conacyt, *Indicadores de las actividades científicas y tecnológicas*, México, 1992.

Cuadro 7
 Porcentaje del gasto de la SEP en Educación Superior y Posgrado, 1982-1991

	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>
Educación 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 la SEP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

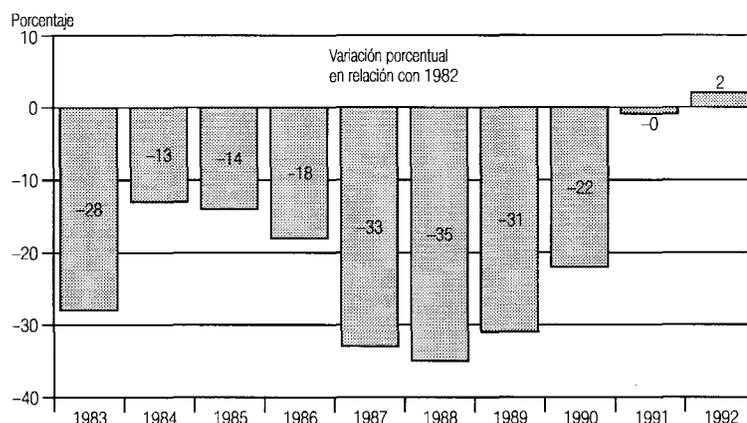
FUENTE: ANUIES.

Gráfica 1
Gasto federal en ciencia y tecnología



FUENTE: Indicadores, Conacyt, 1992.

Gráfica 2
Gasto federal en ciencia y tecnología



FUENTE: Indicadores, Conacyt 1992.

4. Estudios de caso¹⁶

Las secciones anteriores de este trabajo tratan diversos puntos relativos a las políticas de evaluación y financiamiento; el objetivo de la presente es comprender el funcionamiento real de sus mecanismos en oposición a los aspectos meramente teóricos. Los efectos reales de dichas políticas se observarán en las modificaciones en las estrategias de administración y docencia en las IES, y de sus actividades apoyadas con financiamiento público.

¹⁶ Este apartado es parte de otro trabajo.

Primer estudio de caso

Categoría: Universidad Pública Federal

Universidad Autónoma Metropolitana

La UAM fue creada por iniciativa presidencial en el sexenio de Luis Echeverría, en 1974, con el propósito de recuperar credibilidad ante la comunidad de estudiantes universitarios que fue duramente reprimida en 1968, cuando ocupó el cargo de secretario de Gobernación. Por tal motivo, fue concebida como una universidad que debía vincularse con la comunidad a la que pertenecía, cuyas exigencias procuraría satisfacer mediante una planeación institucional.

Las estructuras decisorias de la UAM incluyen *órganos personales*, *órganos colegiados* y un sindicato mixto independiente (que no estaba contemplado en el proyecto original de la universidad) (véase la figura 3).

Los *órganos personales* son el rector general, tres rectores de unidad, nueve directores de división y 40 jefes de departamento.

Existen dos tipos de *órganos colegiados*: *académicos* y *estratégicos*. Los *órganos colegiados estratégicos* son la *junta directiva* y el *patronato*; en estos 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 ámbitos más amplios de poder en cuanto a la participación de la comunidad.

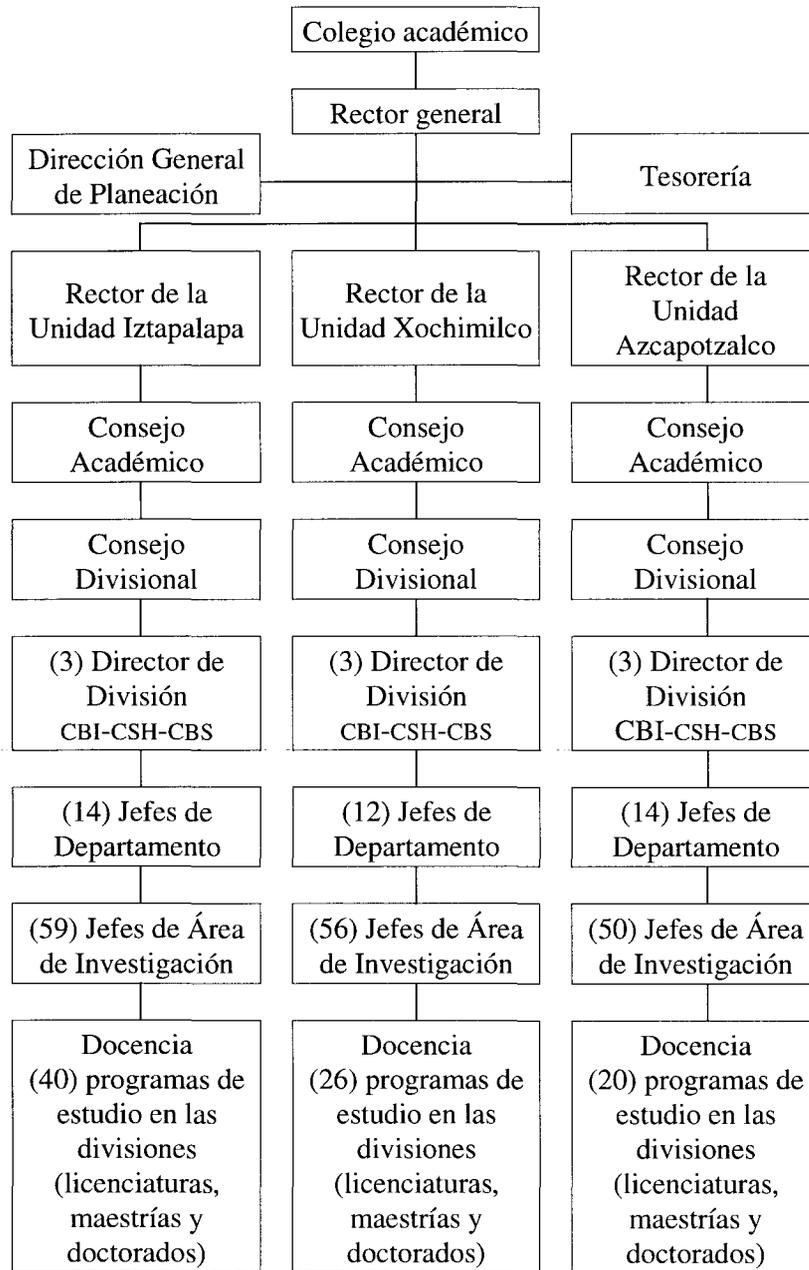
Los *órganos colegiados estratégicos* se encargan de asegurar el control de la institución y sus recursos. La junta directiva, integrada por nueve miembros designados por el colegio académico, es la instancia encargada de designar al rector general, a los rectores de unidad y a los miembros del patronato. Con ello la junta directiva ejerce un amplio poder en la institución al controlar sus zonas estratégicas y asegurar un perfil institucional.

El patronato, integrado por siete miembros, es el encargado 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 los servicios que presta la universidad, ordenar la práctica de auditorías, etc. Su importancia reside en el manejo de los recursos, su fiscalización y 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 resultó más abierta y democrática que la practicada hasta entonces en las IES.

En la Ley Orgánica de la institución, los *órganos colegiados* constituyen las instancias privilegiadas de decisión, rigen a los *órganos personales* y acotan claramente sus atribuciones y ámbitos de acción. Así, en su origen, los *órganos colegiados estratégicos* intentaron establecer un equilibrio global en la institución, al evitar en lo posible grandes concentraciones de poder en una sola instancia. 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.

Figura 3
 UAM, instancias de evaluación de los programas de docencia
 e investigación
 y de autorización de presupuestos



FUENTE: Elaboración propia con base en Eduardo Ibarra, *La Universidad ante el espejo de la excelencia*, México, UAM-Iztapalapa, 1993, capítulo 7.

Para la UAM, más allá de las intenciones gubernamentales, la modernización significa avanzar principalmente en cuatro direcciones: hacer efectiva la desconcentración, flexibilizar sus estructuras de participación, fortalecer su sistema departamental y solucionar de manera inmediata el bajo nivel salarial de sus académicos.¹⁷

Situación financiera

La principal fuente de ingresos ordinarios de la UAM proviene del subsidio federal proporcionado por la SEP, presupuesto que se destina al gasto corriente de la institución. (véanse los cuadros 8 y 9).

Sin embargo, para las tareas de investigación se requieren recursos adicionales. Los fondos que obtiene a través del Conacyt no se distribuyen de manera homogénea por toda la institución; en realidad la Unidad Iztapalapa capta 70% de los recursos; esta situación se debe al impulso que el actual rector de la unidad ha dado a la obtención de diversas fuentes de financiamiento.

El subsidio que la UAM obtiene del Conacyt se ha aplicado principalmente a la construcción de infraestructura básica y al apoyo de grupos de investigación en ciencias exactas.

Por otra parte, el ingreso obtenido de la SEP no ha disminuido, pero su matrícula aumentó, y en la actualidad llegó al tope de lo que se tenía planeado en el cupo por grupo en su proyecto original.

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

Los ingresos adicionales Fomes se han dedicado fundamentalmente a la actualización de la infraestructura. Y no se recibe el mismo apoyo en áreas como la formación de profesores que de investigadores.

En la distribución del gasto dentro de la institución no se emplea lo suficiente en el rubro de becas, por lo que no se impulsa con la intensidad necesaria a grupos de profesores-investigadores. Tampoco se gasta lo idóneo en la actualización del personal.

Estas deficiencias en la formación de profesores son más evidentes en las licenciaturas que en los posgrados. Por fortuna, la UAM ha logrado consolidar grupos de investigación en los posgrados, y su número dentro del padrón de excelencia del Conacyt se incrementó. Esto se ha reflejado en el incremento de recursos recibidos a través del Conacyt para el apoyo de los posgrados (véanse los cuadros 17 y 18, en “Conclusiones”).

Las consecuencias desencadenadas se hacen patentes en la elaboración de políticas perfiladas para lograr la consolidación de los posgrados en detrimento de las licenciaturas. Entre las políticas desarrolladas se encuentran, entre otras, el esfuerzo por mejorar la calidad de la administración en los posgrados, seguimiento minucioso de egresados para modificar los planes de estudio, mayor preocupación por el estudiante y un seguimiento meticuloso de las labores de los profesores.

¹⁷ *Ibid.*, p. 298.

Cuadro 8
 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 (SEP)	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	893	1 195	1 268	1 321	1 471

FUENTE: Informes del Rector General, UAM.

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

Cuadro 9
Destino del ingreso real de la UAM en el periodo 1982-1991¹
(miles de nuevos pesos, base = 1980)

	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>
Gastos de operación	1 222	907	942	927	772	830	1 087	1 159	1 029	1 309
Inversión	118	106	85	50	10	7	9	13	21	50
Total	1 340	1 013	1 027	976	782	837	1 096	1 172	1 050	1 359

FUENTE: Informes del Rector General, UAM.

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

Algunas oportunidades para desarrollar los posgrados se han desaprovechado, principalmente por la discrepancia que existe con el Conacyt en que todos los posgrados deben desembocar en la formación de investigadores. La UAM desea desarrollar también posgrados que formen profesionistas distintos a los investigadores.

Estos últimos tienen su propia demanda en la industria o en el sector público, por lo que el Conacyt no está interesado en impulsarlos por igual. El esfuerzo del Conacyt consiste principalmente en hacer que una planta de académicos activa, 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 la SEP y el Conacyt, la UAM, que cuenta con 55 licenciaturas, 3 especializaciones, 22 maestrías y 3 doctorados, intenta por cuarto año consecutivo generar una demanda auténtica de recursos hacia el gobierno federal fortaleciendo la calidad en los posgrados.

Segundo estudio de caso

Categoría: Universidad Pública Estatal

Universidad Autónoma de San Luis Potosí

La UASLP fue creada en 1923, a partir del Instituto Científico y Literario; en 1943 obtiene la autonomía. 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 interno, bajo la norma de libertad de cátedra. La Ley Reglamentaria del artículo 100 norma 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.

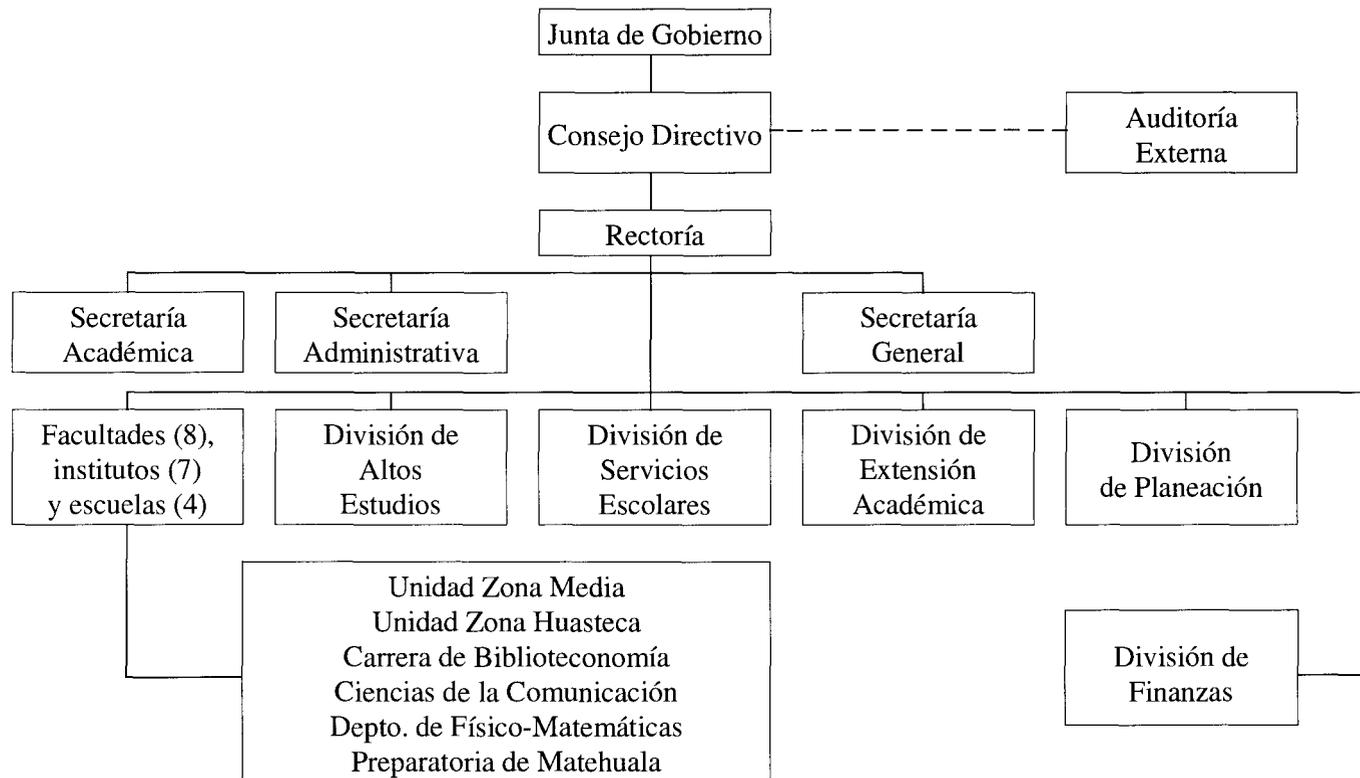
La Universidad está integrada por 4 escuelas, 8 facultades, 6 institutos, 2 unidades descentralizadas y 2 carreras que dependen directamente de la rectoría, en las que recae la responsabilidad de las tareas académicas.

Cuenta con una administración departamentalizada. Ha descentralizado su educación profesional dentro del estado. Actualmente imparte 43 licenciaturas, 25 especializaciones, 7 maestrías y 3 doctorados. 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 la Rectoría en la elaboración de planes y programas de desarrollo institucional (véase la figura 4).

El esfuerzo inicial 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. En la Universidad se considera que este plan influyó para que la SESIC le otorgara subsidios especiales para desarrollar algunos de sus proyectos.

Los intentos de reorganizar la actividad universitaria no evolucionaron debida-

Figura 4
UASLP, organigrama general



mente ante la urgencia de resolver los problemas causados por 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, que produjo insuficiencia en las condiciones materiales y de trabajo, y falta de mantenimiento a equipo e instalaciones.

Las políticas nacionales para optimizar el uso de los recursos, puestas en marcha en 1984, no pudieron concretarse en la UASLP, principalmente porque los programas nacionales tenían poco que ver con la realidad institucional y las dependencias académicas no estaban facultadas para solicitar apoyo financiero adicional.

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

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 acriticamente, y propició un crecimiento anárquico, desordenado, sin rumbo claro y sin proyecto definido, es decir, sin una idea clara de cómo se percibe a sí 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.¹⁸

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, se incrementó el trabajo en cuerpos colegiados, se buscó mantener un gobierno representativo en lo académico 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.

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 participación activa 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

¹⁸ *Informe del Rector, síntesis del periodo 86-92*, UASLP, México, tomo I.

son cuerpos colegiados; se solicita su opinión en casos específicos y en la elaboración de reglamentos.

En todos los niveles se ha promovido la formación de cuerpos colegiados diversos para la toma de decisiones; la mayor parte de las propuestas emanadas de ellos recibe apoyo del rector.

También se han formado comisiones; algunas permanentes y otras dedicadas a la resolución de asuntos específicos; entre ellas están: la Comisión del Consejo Directivo Universitario y las comisiones institucionales. En las comisiones de categorización participan profesores de cada dependencia académica y funcionarios de la Dirección de Investigación y Posgrado, Ciencias Educativas y Secretaría Académica; son responsables de dictaminar sobre concursos por oposición, promociones y cambios de adscripción. Las comisiones de los Consejos Técnicos Consultivos y de las direcciones de las dependencias están formadas por miembros del Consejo Técnico Consultivo y por profesores de las dependencias para la realización de tareas específicas por encargo. Las Comisiones de Evaluación, creadas en 1991, están constituidas por 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 Currículum empezaron a funcionar 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 dependencias académicas. En 1986 se redefinió el papel de la Secretaría Académica a causa de la necesidad de contar con un área que promoviera una nueva cultura del quehacer universitario, mediante 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 sancionar 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 por medio del establecimiento de un sistema de planeación, programación y evaluación de la docencia y la investigación.

La Universidad encauzó su desarrollo con una concepción estratégica; es decir, los programas y proyectos de desarrollo institucional se basan en los problemas concretos de cada una de las dependencias académicas, pero deben tender hacia propósitos y políticas institucionales que permitan superar los obstáculos principales.

En 1986 inició su funcionamiento la Contraloría, prevista en el Estatuto Orgánico desde 1984. Ésta se encarga de fiscalizar 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 manera como se llevaban 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 al azar operaciones administrativas y se verificó su control operativo, para finalmente emitir recomendaciones con el propósito de contribuir al mejoramiento de las actividades administrativas. En cuanto a la 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 sirvió 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 UASLP, y 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 incrementar los recursos insuficientes, utilizarlos de manera más racional y evitar los gastos superfluos. En 1994 el Consejo Directivo Universitario acordó que todas las propuestas de planes de estudio debían ser analizadas por la Secretaría Académica de la UASLP, con el objeto de revisar su concordancia 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 que la presente 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 estado 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 UASLP por conjuntar esfuerzos de planeación, financiamiento y evaluación. En ese año la Conaeva solicitó a dicha universidad la presentación de una evaluación institucional y de programas especiales donde se justificaran las necesidades de recursos extraordinarios, conforme a los lineamientos acordados por la ANUIES. Por ende, 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 incluyó a las dependencias académicas universitarias mediante la integración de Comisiones de Evaluación en cada una de ellas.

La Comisión Institucional de Evaluación ha conformado criterios y guías generales para la evaluación de las dependencias, para hacer más coherentes las acciones de evaluación en la Universidad en su totalidad. Esta Comisión ha logrado relacionar a 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 en ellas, así como la imposibilidad de solucionarlos.

La institución 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 inició las actividades para promover la formación del personal académico mediante la obtención de becas para estudios de posgrado destinadas a 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 por medio 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, encargada de sancionar los proyectos a la luz de las políticas de desarrollo de la institución 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, como el Conacyt y la SEP, a través de la Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica (DGICSA) y del Fomes. 2) Otras dependencias 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.

Estos organismos ofrecen apoyos para investigación y posgrado que incluyen financiamiento directo a proyectos, equipamiento de grupos, adquisición de acervos bibliográficos, organización y asistencia a actividades, viáticos para el personal académ-

Cuadro 10
 Origen del ingreso específico, por proyectos, de la UASLP, 1986-1991
 (porcentajes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
SEP	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

FUENTE: *Síntesis del periodo 1986-1992*, UASLP, tomo II.

¹ Incluye el primer año de recursos Fomes.

mico, becas para el estudio de posgrados, y repatriaciones. En total, en el periodo 1986-1991, la UASLP recibió un total de 559 apoyos a través de convenios. De estos, 152 provenían del Conacyt, 266 de la 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 millones de pesos en 1986, se ha pasado a cerca de 150 proyectos con un apoyo de unos 6 500 millones, con diversas fuentes de financiamiento. Este incremento equivale a un apoyo económico que creció 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 el Consejo. Los recursos aportados por el Conacyt se han destinado básicamente a infraestructura en 40% y a proyectos de investigación en 34.5 por ciento (véanse los cuadros 10 y 11).

Además, desde 1987, la UASLP instituyó el Fondo de Apoyo a la Investigación (FAI), que maneja los recursos generados por cuotas voluntarias de los alumnos. Este fondo es administrado por la Comisión de Investigación y Posgrado de la Universidad, formada por seis profesores investigadores de seis áreas del conocimiento. Si bien los recursos siguen siendo insuficientes, este fondo representa un avance en la manera 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 que se asienta: "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

Cuadro 11
Monto de los apoyos del Conacyt a la UASLP, 1993
(porcentajes)

	<i>I. Física</i>	<i>CIEP/FCQ</i>	<i>I.I.C.O.</i>	<i>Fac. de Medicina</i>	<i>Inst. de Metalurgia</i>	<i>Inst. de Geología</i>	<i>Fac. de Ciencias</i>	<i>IF/CIEP Fac. Med.</i>	<i>Total</i>
Infraestructura	27.3	78.5	28.1	0.0	64.8	0.0	0.0	0.0	40.2
Proyectos de investigación	51.9	17.2	71.9	68.9	28.1	100.0	0.0	0.0	34.5
Cátedras 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.

Cuadro 12
 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: *Síntesis del periodo 1986-1992*, UASLP, tomo II.

financiamiento de las universidades públicas ante las evidentes limitaciones del Estado para cubrir todos sus requerimientos económicos. Para ello se ha insistido en incrementar las fuentes propias de financiamiento, sea mediante el incremento de cuotas, colegiaturas y servicios, o 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 considerar 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, 80% y 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 fue la siguiente: 80% de los recursos se obtenían por subsidio federal, 10% por subsidio estatal y 10% eran ingresos propios (véase el cuadro 12).

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 escala nacional, etc., todo ello mediante aportaciones del Fomes; además, se otorgan estímulos al personal docente a través de las becas al desempeño académico y 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\$83 000 en el año escolar 1986-1987 a N\$8 633 000 para el periodo 1991-1992; esto significa un incremento de 10 299%. En este último periodo las aportaciones se autorizaron después de la autoevaluación institucional y de

la evaluación de los CIEES; antes, 97% de los recursos de la Universidad correspondía a ingresos ordinarios y sólo 3% a recursos específicos, en tanto que para 1991-1992 los recursos ordinarios representaron 87.8% y los recursos específicos 12.2 por ciento.

De ahí que los recursos específicos sobresalgan como los aportadores principales para la adquisición de equipo, ya que en los últimos cinco años fueron destinados N\$ 4 883 000 a tal fin, representando 43% de N\$11 320 000 aportados por convenios de investigación principalmente; de lo que restó, 57% se destinó a retribuciones personales, 8% a gastos de investigación, 39% a acervo bibliográfico, y 6 y 4% a pasajes y viáticos.

Por lo que se refiere a los organismos que otorgan recursos mediante convenios, el Conacyt, con 82 convenios y 70 apoyos, fue el principal suministrador con N\$4 353 000; estos recursos se han destinado primordialmente a apoyar proyectos de investigación en ciencias puras y al desarrollo de tecnología (Fisiología, Física, Hidráulica y Alimentos, entre otras han sido las áreas beneficiadas) y a la infraestructura necesaria para realizarlas. La SEP ocupa el segundo lugar con 266 convenios y una aportación de N\$4 039 000; empresas privadas y otras instituciones ocupan el tercer lugar con N\$2 386 000 y el gobierno del estado el cuarto lugar con 540 000 nuevos pesos.

Tercer estudio de caso

Categoría: Asociación Civil

El Colegio de México

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.

La Casa devino en El Colegio de México, y desde entonces 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. Su prioridad en cuanto a las labores académicas es la investigación, y el valor de su contribución radica en su originalidad y su calidad en oposición a la cantidad.

Su modelo operativo era nuevo en México, pero no en Europa; cada investigador, respaldado por una beca, se encargaba de desarrollar un tema, daba clases y publicaba sus resultados. Éste fue un sistema que según sus integrantes debía convencer al presidente de México siguiente —en el cargo a partir de 1940—, pues al designar a

otros secretarios de Educación, Relaciones Exteriores y Hacienda, se corría el riesgo de que La Casa de España desapareciera del presupuesto gubernamental.

En 1940 el Patronato de La Casa de España se reunió para formar El Colegio de México como asociación civil con 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 deseaba, y a la vez se pensó que para El Colegio de México era sencilla y novedosa.

Uno de los legados que dejó La Casa de España fue la evaluación de las tareas académicas, mucho antes de que ésta se reglamentara. Los mecanismos informales practicados en 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.

En la actualidad, cada uno de sus investigadores se encuentra vigilado por dos tipos de 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 por medio del SNI; la pertenencia a éste tiene que ser examinada cada tres años, y para seguir siendo miembro deben presentarse publicaciones de calidad que serán revisadas por los comités del SNI.

El Colegio, como un todo, también se somete a evaluaciones periódicas. Unas, semestrales, son las practicadas por el principal órgano de gobierno de la institución; otras se llevan a cabo de manera más espaciada y las efectúan 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 la SEP.

El Colegio nació con el propósito fundamental de ser una institución dedicada a la investigación, por ello se exige calidad en la trayectoria académica de los profesores-investigadores. En la actualidad, 70% del personal académico es de tiempo completo, 5 de cada 6 poseen nivel de posgrado, 2 de cada 3 pertenecen al SNI y 1 de cada 3 participa cuando menos en una asociación internacional. Varios profesores han sido distinguidos con premios y reconocimientos importantes.

Posteriormente se inició la docencia también con carácter de excelencia. Todos los alumnos son de tiempo completo, la institución beca a 80% de ellos, y el 20% restante es becario del Conacyt u otras organizaciones, 3 de cada 4 concluyen sus estudios y, de estos, 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 con el total de personal docente y de investigación, este parámetro se incrementó de 70.7%, en 1989, a 93.9%, en 1993. Además, se requiere que estos investigadores cuenten con posgrados; por ello la institución se ha esforzado en incrementar esta proporción, que pasó de 84.4%, en 1989, a 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 la proporción se incrementó de 62.2%, en 1989, a 89.2%, en 1993.

La relación alumno-personal docente y de investigación de tiempo completo se ha mantenido uno a uno en los últimos seis años. Los estudiantes son, además, en 95% de tiempo completo (véase el cuadro 13).

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

El Colegio, desde su fundación, consideró prioritaria la diversificación de las fuentes de financiamiento, pues sabía que el gobierno federal era el origen principal de recursos, pero no el más seguro.

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 académicos.¹⁹

Para cumplir ambas exigencias se combinó la acción de cuerpos colegiados con la decisión personal ejecutiva (véase la figura 5). 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 Órgano de Gobierno (artículos 17 y 18), que podrá ser una Junta de Gobierno y que se integrará con no menos de cinco

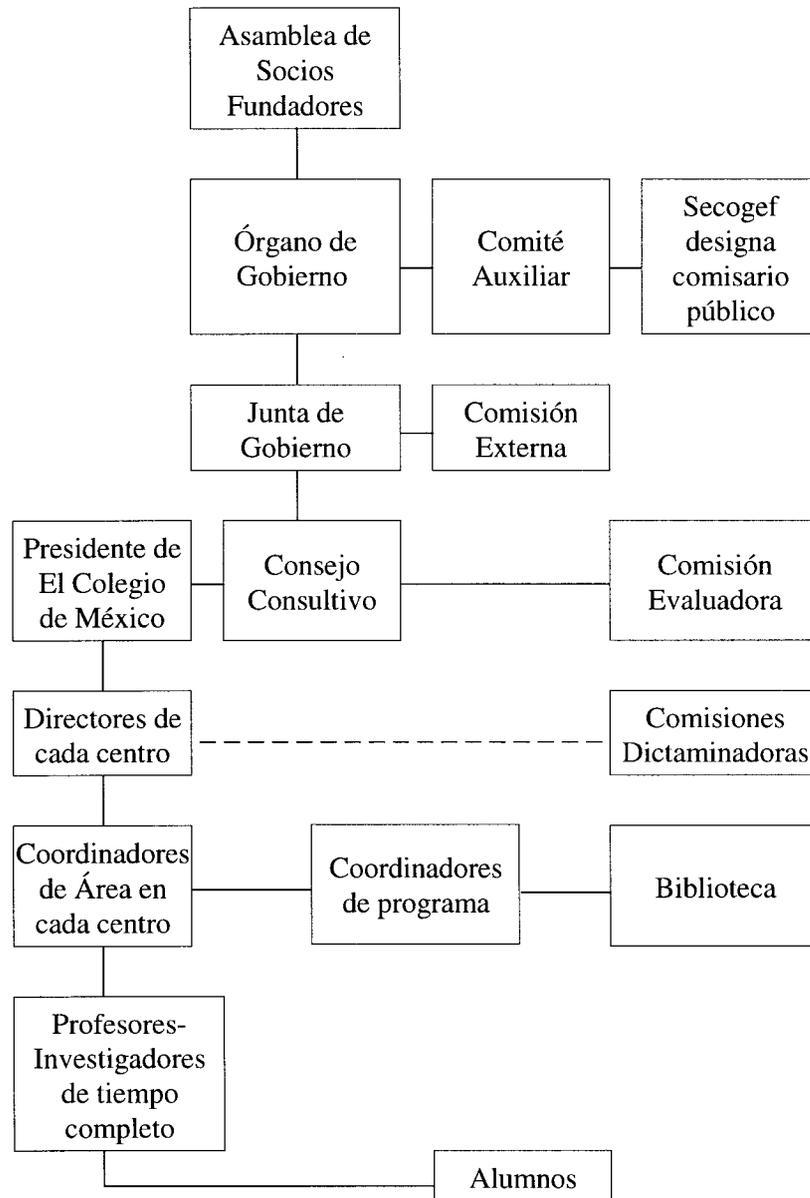
¹⁹ Clara E. Lida y José A. Matesanz, "El Colegio de México: una hazaña cultural 1940-1962", *Jornadas 177*, Colmex, 1990, p. 30.

Cuadro 13
Indicadores cualitativos de El Colegio de México, 1989-1993

	1989	1990	1991	1992	1993
<u>Personal docente y de investigación</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 investigación de tiempo completo</u>					
Total de personal docente y de investigación	70.7	76.9	85.4	87.3	93.9
<u>Personal docente y de investigación de tiempo completo con grado de doctor y maestro</u>					
Total de personal docente y de investigación	84.4	85.4	88.8	87.3	91.3
<u>Personal de carrera de tiempo completo que pertenece al SNI</u>					
Personal de carrera de tiempo completo	62.2	69.4	85.2	83.4	89.2
<u>Número de libros y revistas adquiridos en el periodo (acervo biblio-hemerográfico)</u>					
	7.9	7.5	6.9	7.1	5.4
<u>Alumnos de tiempo completo</u>					
Total de alumnos	93.4	93.2	95.4	92.7	95
<u>Total de alumnos</u>					
	1.1	1.1	1.2	1.1	1.2
<u>Personal docente y de investigación 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 e investigadores	70.7	76.9	85.4	87.3	93.9

FUENTE: Secretaría Administrativa, Colmex.

Figura 5
 El Colegio de México, instancias de evaluación
 de los programas de docencia
 e investigación y de autorización de presupuestos



FUENTE: Secretaría Académica, Colmex.

miembros; el Órgano de Gobierno se reunirá al menos 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.

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 está integrada por un grupo de notables, la mayoría externos a la institución, y también la forman académicos destacados de El Colegio. Como equipo de apoyo de la Junta de Gobierno se encuentra la Comisión Externa, encargada de evaluar, a petición expresa, las investigaciones académicas.

El Consejo Consultivo, formado por dos representantes académicos de cada centro de los siete que integran 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 del Presidente se encuentran los directores de cada Centro, que se apoyan en las Comisiones Dictaminadoras, encargadas 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 África (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), y Programa del Diccionario del Español en México. A la misma altura del organigrama debemos ubicar 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 y los profesores invitados. Y, por último, 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 que llevan a cabo la SEP, el Conacyt y el SNI en cuanto a las labores docentes, y las de la SHCP que integran las anteriores más el análisis del uso del presupuesto.

Cuadro 14
Indicadores financieros de El Colegio de México, 1989-1993

	1989	1990	1991	1992	1993
Transferencias fiscales	73.8	75.0	76.0	70.8	67.8
Presupuesto total					
Ingresos propios	1.8	2.2	16.6	15.8	13.0
Presupuesto total					
Otros ingresos	5.0	1.1	3.0	1.1	12.0
Presupuesto total					
Gastos de administración de apoyo a las funciones sustantivas de la entidad	28.2	n.d.	26.0	19.5	24.0
Gasto corriente total					
Gastos directamente relacionados con las funciones sustantivas de la entidad	65.2	96.5	67.3	63.7	71.4
Gasto corriente total					
Gastos destinados a la actualización del personal docente y de investigación	2.1	2.3	1.4	2.2	2.1
Gasto corriente total					
Monto global de las becas para estudiantes otorgadas por la entidad	8.2	5.9	5.3	8.6	24.8
Gasto corriente total					

FUENTE: Secretaría Administrativa, Colmex.

Situación financiera

El máximo órgano colegiado 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 siete centros que integran El Colegio presenta su presupuesto, la Secretaría Administrativa lo concentra y analiza; éste es el primer paso de agregación del presupuesto. Posteriormente se presenta a la SEP-Conacyt, ya que El Colegio es ahora una entidad SEP-Conacyt (véase el cuadro 5). 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 el monto que se presentó a la Asamblea de Socios Fundadores. Este último es el presupuesto definitivo, resultado del procedimiento que se sigue cada año.

El dinero proveniente 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, de manera individual, pueden 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 SEP, le siguen en importancia sus propios ingresos y en tercer lugar el Conacyt. Así, las transferencias fiscales, a través de la SEP, constituyen en promedio 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 (mediante la venta de proyectos o recursos que otorgan diversas fundaciones) se incrementó al pasar de 5%, en 1989, a 12%, en 1993; ambos aumentaron respecto al presupuesto total como parte de su política de diversificación de las fuentes de financiamiento.

Los gastos de administración y de apoyo a las funciones sustantivas se han mantenido, en promedio desde 1989, en 24% en relación con el gasto corriente total. Los gastos directamente relacionados con las funciones sustantivas de la entidad han pasado de 96.5%, en 1990, a 71.4%, en 1993, y el monto total de las becas para estudiantes, otorgadas por El Colegio, se ha incrementado considerablemente al pasar de 8.2%, en 1989, a 24.8%, en 1993. El objetivo es mantener constante la proporción de alumnos de tiempo completo. Ambos gastos se midieron respecto del gasto corriente total (véase el cuadro 14).

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

Cuadro 15
Destino del gasto en El Colegio de México, 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 inversión	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.

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, lo que significa una relación de 1 724 libros por alumno o investigador, servicio 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 los años recientes, cuando 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.

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 del 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 destaca la necesidad de mostrar

transparencia en la asignación de recursos; pero, a medida que uno se acerca al proceso de 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, porque cada universidad define sus prioridades y la pertinencia de sus actividades en concordancia con su historia, usos y recursos. Es cierto que, por una parte, se dará cauce a las prioridades académicas y administrativas en las IES por medio de la especialización de sus tareas, porque es lo que las políticas desean fomentar; como contraparte, es el comienzo de la sistematización de la información en nuestro sistema de educación superior, que institucionalizará la evaluación gubernamental y le permitirá al Estado conocer los logros y las fallas en el quehacer de nuestras universidades.

Por ello, en los organismos encargados de diseñar los instrumentos, la obtención de información fue difícil, pues no deseaban ventilar los criterios que aún se aplicarán para evaluar varias universidades; tampoco desean crear polémica antes de tiempo en las IES que visitarán.

En las IES persiste la desconfianza por proporcionar la información que se les requiere porque el proceso de recopilación de indicadores, por parte de la SEP, continúa hasta la fecha; y aún persiste, también, en la sensibilidad de los contralores, los secretarios administrativos, los secretarios académicos, los jefes en distintos estratos de los programas de investigación y docencia, etc., que al no estar debidamente preparados con la información que este nuevo proceso requiere, han tenido que crear y sistematizar información aceleradamente.

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

Por lo antes expuesto, la información proporcionada para analizar el presupuesto de las universidades, en la década de 1980, 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 los departamentos administrativos de las IES, la divulgación de los recursos y la manera como acostumbran asignarlos a los diversos cometidos de la institución, podrían afectar tanto la cantidad que esperan recibir el año próximo 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 procedimientos 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 apropiado hubiera sido el acceso a información homogénea en las tres universidades, sin embargo, por las resistencias anteriormente señaladas, no fue posible. Pero, en las especificidades que logré obtener, en mi investigación documental y de campo, pude observar elementos importantes para conocer y prever 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 sexenio salinista. El primero es la actual escasez de recursos públicos que se destinan al gasto social, entre ellos los que se dirigen al subsector de la educación superior; además de la tendencia a la implementación de programas de mayor repercusión social, por el número de población 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 en los países europeos, poseen dichas políticas. Así, éstas pueden considerarse como el resultado de la tendencia que existe 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 sexenio de 1988-1994, dando un paso 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 sí mismos, que no todos habían elaborado, la SEP 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 a sí mismas y recíprocamente.

Las acciones directas vinieron cuando las instituciones gubernamentales (SEP y Conacyt) aprovecharon tal proceso de creación masiva de información para diseñar la etapa siguiente 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 desfase usual entre la planeación de las actividades en las IES y su financiamiento público.

Para participar aún más en el proceso de evaluación de las universidades, la SEP, a través de sus organismos descentralizados (Conacyt y SNI), creó dos equipos de Comités de Pares adicionales al de la ANUIES —organismo independiente de la SEP al que le informa de sus labores—, 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 las faculte a 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 consideran 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 para que las IES accedan 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 y, por medio de los CIEES, influyen en la determinación del monto de recursos Fomes año con año. Para obtener fondos las universidades deben agrupar sus actividades dentro de las 10 líneas prioritarias para el desarrollo de la educación superior establecidas por la Conpes.

El objetivo de la SEP es establecer una política de superación académica de carácter general, además de dirigir sus recursos hacia programas específicos. Sin embargo, cada universidad aplica dichas líneas de desarrollo a sus propias características y prioridades, por lo que hasta ahora basta con la acción de agrupar todas sus actividades bajo los 10 rubros antes mencionados para conseguir recursos adicionales, sin que las irregularidades en la agrupación de dichas tareas puedan ser corregidas. Por 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 apoya sobremano 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, la SEP y el 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 instituyendo la norma 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.

En el seno de las universidades estas políticas iniciaron el proceso de análisis de la coherencia entre sus labores de docencia y sus fines, funciones y directrices generales con las necesidades sociales y el avance tecnológico; y la necesidad de mejorar o cambiar su organización administrativa. Esta organización debe tener en cuenta la planeación en el uso de los recursos financieros respecto de 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 de la universidad, y pueda redefinirse y retroalimentarse después de cada proceso de evaluación, sea éste autoevaluación o evaluación interinstitucional.

Las universidades tendrán que estar dispuestas a colaborar en este proceso que, para algunas, implica la redefinición no sólo de tareas sino también de ámbitos de poder dentro de la institución, a causa de 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, implican 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 aplicar medidas adecuadas que no afecten los propósitos de la

institución y que la ubiquen a la vanguardia de las nuevas exigencias nacionales e internacionales. En El Colegio de México la direccionalidad del cambio está en manos de una junta de notables que colabora con el presidente; quien, además de tener amplia experiencia en el cargo, ya 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 logros prueban la dedicación de los que conforman el personal docente y administrativo de la institución.

Otro punto importante es que en El Colegio las funciones de naturaleza académica y las administrativas 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 los modelos teóricos desarrollados para explicar a las organizaciones universitarias como ámbitos 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 externa; y aun así una función depende de la otra. Por ejemplo, cuando los recursos son escasos los académicos son los indicados para establecer prioridades en las 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 relación estrecha que existe en la práctica 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, básicamente, mediante 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 influye en el contenido de los programas de estudio, en el incremento de las cuotas y la elección de sus representantes, y así se propicia la integración de instituciones “más democráticas” pero más resistentes al cambio.

Con la implementación de la evaluación externa, las IES deben aparecer como

Cuadro 16
Indicadores cualitativos

	<i>El Colegio de México</i>			<i>Universidad Autónoma Metropolitana¹</i>			<i>UASLP</i>				
	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1987</i>					
Personal administrativo ²	<u>325</u>		<u>321</u>		<u>318</u>		<u>4 161</u>		<u>1 749</u>		
Personal académico	302	1.08	315	1.02	293	1.09	3 144	1.32	1 993		0.88
Alumnos ³	<u>306</u>		<u>301</u>		<u>290</u>		<u>16 092</u>		<u>16 581</u>		<u>16 592</u>
Profesores de tiempo completo	258	1.19	275	1.09	275	1.05	732	21.98	768	21.59	468
Alumnos ³	<u>306</u>		<u>301</u>		<u>317</u>		<u>16 092</u>		<u>16 581</u>		<u>16 592</u>
Total de profesores	302	1.01	315	0.96	293	1.08	1 186	13.57	1 212	13.68	1 993
Investigadores ⁴	<u>229</u>		<u>240</u>		<u>251</u>		<u>277</u>		<u>337</u>		
Total de profesores	302	0.76	315	0.76	293	0.86	1 186	0.23	1 212	0.28	
Profesores en el SNI ⁵	<u>127</u>		<u>126</u>		<u>132</u>		<u>44</u>		<u>76</u>		<u>40</u>
Total de profesores	302	0.42	315	0.40	293	0.45	1 186	0.04	1 212	0.06	1 993
Acervo bibliohemerográfico					<u>500 000</u>		<u>103 288</u>				<u>101 411</u>
Total de alumnos					290	1 724	16 092	6.42			16 592

FUENTE: Secretaría Administrativa, Colmex; Informes del Rector General, UAM; Informes del Rector, UASLP.

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.

organizaciones eficientes, académica y administrativamente. El tipo de indicadores que dicha evaluación tiene 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 realiza. Cada universidad se enfrenta a esta política, 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 (véanse los cuadros 13, 14 y 16).

Toda la tecnología para la administración ha sido desarrollada en El Colegio con recursos propios y de acuerdo a sus necesidades. El Fomes sigue apoyando las innovaciones en la administración de El Colegio mediante la asignación de recursos (véase el cuadro 17). En cuanto a las actividades académicas siempre ha privilegiado la investigación; esto tiene como consecuencia que la mayoría de sus investigadores sean miembros del SNI y que, por tanto, la docencia sea reforzada por las condiciones que exige la investigación.

Por el tipo de proyectos que desarrolla El Colegio, obtiene del Fomes sus recursos gubernamentales principales, porque reúne los requisitos que establece la SEP para obtener partidas adicionales, como: la búsqueda de la excelencia, que considera la solidez y la estabilidad del personal académico responsable de los programas y su grado de dedicación, así como el alto nivel de desempeño institucional. Estos criterios pueden observarse en el cuadro 16, en donde se confirma que 86% de los profesores son investigadores, que alumnos y profesores de tiempo completo se encuentran en una proporción de uno a uno; para mantener esta equivalencia El Colegio destina 22% de sus recursos ordinarios al pago de becas a sus estudiantes (véase el cuadro 18). El Colegio conserva entre sus prioridades el de mantener todos estos indicadores constantes.

En la UASLP, la evaluación del Fomes en 1990 fue favorable; pero esta situación fue coyuntural. Se pudieron entregar los informes con los indicadores que se requerían por el 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, ya estaba casi lista.

El monto principal de recursos Fomes, en la UASLP, se ha destinado a la actualización de la infraestructura académica, en consideración al tamaño y necesidades de la institución. Otro rubro importante lo constituye el proceso de creación de su sistema automatizado de información, que les permitirá comparar su desempeño año con año, pues tendrán la información disponible (véase el cuadro 17).

Las IES han tenido que adaptar sus estrategias de captación de recursos para que coincidan con las actividades que están dispuestas a financiar la SEP y el Conacyt; por ejemplo, la UASLP estableció la estrategia de financiar sus investigaciones a través de los recursos que aporta el Conacyt a causa de la orientación de los proyectos que en ella se desarrollan; esto la convirtió en la universidad estatal más beneficiada por estos recursos. Entre 1991 y 1992 el Conacyt, con 82 convenios y 70 apoyos, constituyó el principal suministrador; la SEP ocupó el segundo lugar; las empresas privadas y otras instituciones, el tercero, y el gobierno del estado el cuarto lugar. Sin embargo, la

Cuadro 17
Fondos para modernizar la educación superior, SEP, 1990-1993

	<i>El Colegio de México</i>		<i>Universidad Autónoma Metropolitana</i>		<i>Universidad Autónoma de San Luis Potosí</i>	
	<i>N\$</i>	<i>%</i>	<i>N\$</i>	<i>%</i>	<i>N\$</i>	<i>%</i>
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	3 093 000		16 556 000		8 986 000	
Total	3 660 000	100.0	42 507 000	100.0	20 217 200	100.0
Línea de Conpes						
Actualización de la infraestructura académica	608 907	16.6	2 254 3000	53.0	6 089 555	30.1
Actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales	0	0.0	2 220 000	5.2	2 247 000	11.1
Formación de profesores	0	0.0	1 823 434	4.3	2 438 584	12.1
Formación de investigadores	0	0.0	2 745 000	6.5	0	0.0
Definición de la identidad institucional	567 000	15.5	7 335 400	17.3	1 984 000	9.8
Impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de la educación superior	1 579 240	43.1	0	0.0	2 374 400	11.7
Sistema Nacional de Información	808 853	22.1	4 176 918	9.8	3 105 810	15.4
Revisión y readecuación de la oferta educativa	0	0.0	752 648	1.8	764 500	3.8
Diversificación de las fuentes de financiamiento	0		0		432 251	2.1
Reordenamiento de la administración 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 18
Recursos ordinarios y su destino, gasto en las IES

	<i>El Colegio de México</i> 1993 %	<i>Universidad Autónoma Metropolitana</i> 1990 %	<i>Universidad Autónoma de San Luis Potosí</i> 1992 %
Origen de los recursos ordinarios			
Subsidio federal (SEP)	67.0	98.3	80.0
Subsidio estatal	0.0	0.0	10.0
Ingresos propios	13.1	1.7	10.0
Otros ingresos	1.2	n.d.	0.0
Apoyos económicos para docencia e investigación	18.8	n.d.	n.d.
Total	100.0	100.0	100.0
Gasto de los recursos ordinarios			
Gasto corriente	58.5	86.1	100.0
Becas	22.0	0.4	n.d.
Actualización de personal docente	2.0	4.0	n.d.
Inversión y obras ¹	17.5	9.5	n.d.
Total	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Secretaría Administrativa, Colmex; Informes del rector general, UAM; Informes del rector, UASLP.

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

actualización y el mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales se lleva a cabo a través del Fomes; así como la actualización de la infraestructura que requieren los investigadores para trabajar con mayor eficiencia (véase el cuadro 17).

Esto ha beneficiado 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, lo que provoca que no disponga de remanentes presupuestales para apoyar la docencia y la investigación (véase el cuadro 17).

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, circunstancia que ante el Conacyt ha sido favorable por la cantidad de proyectos que pueden desarrollarse, en ciencias exactas preferentemente.

Cuadro 19
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
Personal académico ¹									
<u>Total de alumnos²</u>	18.4	20.3	20.7	19.7	20.7	20.7	19.8	19.4	18.7
Profesores de tiempo completo									
<u>Total de alumnos</u>	14.0	16.3	16.2	14.8	15.5	15.7	15.2	15.6	15.4
Total de profesores ³									
<u>Investigadores⁴</u>	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.5
Total de profesores ³									
<u>Profesores en el SNI</u>	0.03	0.04	0.05	0.05	0.07	0.10	0.11	0.15	0.15
Total de profesores ³									
<u>Acervo bibliográfico</u>				8.3	7.9	8.0	8.6	9.3	9.9
Total de alumnos									

FUENTE: UAM, Dirección General de Planeación, Rectoría General.

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.

Por tanto, la UASLP podrá conservar, como hasta ahora, ese perfil de universidad-tecnológica y obtener beneficios de las nuevas políticas de evaluación y financiamiento.

A diferencia de El Colegio, que se considera como una entidad que investiga y desarrolla las ciencias sociales, o de 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 con 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 a causa de 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 del 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 ha tenido que optimizar su administración con métodos poco convencionales —para algunos caseros—, con el fin de 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 de acuerdo con los límites de crecimiento que estableció desde su fundación (véase el cuadro 19). En numerosas ocasiones ha intentado mejorar sus ingresos propios, incrementando las cuotas por inscripción, pero no ha sido posible por el modelo democrático de toma de decisiones que posee.

Aquí, como en la UASLP, las funciones administrativas y las académicas se encuentran disociadas la mayor parte 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 como políticas internas, a causa de 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 tanto, una diversificación de sus fuentes de financiamiento incipiente.

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 el Conacyt deberán implementar en los próximos años mecanismos de apoyo para impulsar a todas las IES del país que aún no descubren o crean sus ventajas comparativas.

Referencias bibliográficas

- 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, Víctor A. (comp.), *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior*, México, SEP, 1992.
- Banco Mundial, *Educación, documento de política sectorial*, Washington, 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*, núm. 79, julio-septiembre de 1991.
- , “La evaluación institucional de la Universidad de McGill”, *Revista de la Educación Superior*, núm. 79, julio-septiembre de 1991.
- Borst, D. y P. J. Montana (eds.), *Managing Nonprofit Organisations*, USA, AMACOM, 1977.
- Cabrero, Enrique y David Arellano, *Éxito e innovación: una perspectiva desde la teoría de la organización*, México, CIDE (Documento de Trabajo 4, AP), 1992.
- , *Modelos organizacionales autóctonos para América Latina. ¿Utopía o realidad?*, México, CIDE (Documento de Trabajo 5, AP), 1992.
- Cabrero, Enrique y Teresita Escotto, *Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y su efecto en los modelos organizacionales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 8, AP), 1992.
- Cannon, Robert A. y Alan J. Lonsdale, “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”, México, CIDE, 1987 (mimeografiado).
- Casillas García de León, Juan, “Las universidades mexicanas enfrentan un proceso de transición”, *U 2000*, núm. 70, 1992.
- , “El impacto de los procesos de evaluación de los sistemas de educación superior. El caso de México”, *Revista Interamericana de Gestión Universitaria*, Canadá, Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario, núm. 2, abril 1992.
- 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.

- Mintzberg, Henry, *Mintzberg y la dirección*, 1a ed. en español, trad. J. N. Medina y M. González, Madrid, Díaz de Santos, 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*, 3, 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*, núm. 70, 1992.
- Savenjie, Bas, “University Budgeting: Creating Incentives for Change?”, *Research in Higher Education*, vol. 33, núm. 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-SESIC, *Datos básicos de la educación superior 1991-1992*, México.
- , *Criterios para la asignación de recursos provenientes del Fomes 1992 y 1993*, México.
- SEP-SESIC-Conpes, *Administración de la educación superior*, México.
- , *Planeación de la educación superior*, México.
- SHCP, *Ley de Entidades Paraestatales*, México, s.f.
- Slaughter, Sheila y Michael L. Skolnik, “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*, México, diversas fechas.
- 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*, núm. 9, julio-septiembre de 1991.
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.

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, Director General 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. Efraín 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 Pérez 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, Coordinadora Administrativa.

Colmex

- Fernando Ruiz Aguilar, Contralor.
Humberto Dardón Hernández, Secretario Administrativo.

UASLP

- Ing. Luz Ma. Nieto Caraveo, docente e investigadora.
Ing. Miguel Ángel Cooper, Recursos del Conacyt.

UAM

- Lic. Rubén González Herrera. Asesor de la Tesorería General.

Sr. Arturo Fuentes y Zárate, 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.