

*Postura de la UNAM, el IPN,
el COLMEX y la UAM*
ante el modelo de asignación de recursos del
Consejo de Universidades e Instituciones afines
(CUPIA)

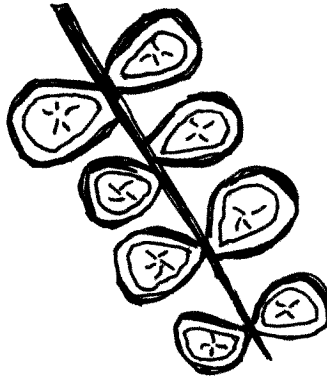
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Juan Ramón de la Fuente

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL, Miguel Ángel Correa Jasso

EL COLEGIO DE MÉXICO, Andrés Lira González

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, Luis Mier y Terán

Febrero 22, 2003



INTRODUCCIÓN

Durante su sesión XX, celebrada en Colima el 22 y 23 de noviembre de 2002, los miembros del CUIPA conocieron la versión 10 del documento “Hacia un nuevo modelo de asignación del subsidio federal a la educación superior pública en México” (versiones anteriores tuvieron otros títulos). Se trató, en esa ocasión, de la exposición completa del modelo, los antecedentes, la experiencia internacional, sus principios y criterios, y las educaciones correspondientes.

La presentación del modelo suscitó una respuesta enfáticamente polarizada por parte de los miembros de CUIPA, tal que el secretario general ejecutivo habría de proponer, y la asamblea del CUIPA lo aceptó, que el documento no fuera aprobado ni desaprobado, sino que fuera llevado a cada uno de los consejos regionales, en donde las IES públicas conocieran con más detalle el documento y se enteraran, asimismo, de los resultados numéricos de la corrida del modelo, efectuada por la Secretaría General Ejecutiva de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Dicha corrida se llevó a cabo con datos del año 2000.

Frente a la respuesta altamente heterogénea de los miembros del CUIPA, tal que el secretario general ejecutivo habría de proponer, y la asamblea del CUIPA lo aceptó, que el documento no fuera aprobado ni desaprobado, sino que fuera llevado a cada uno de los consejos regionales, en donde las IES públicas conocieran con más detalle el documento y se enteraran, asimismo, de los resultados numéricos de la corrida del modelo, efectuada por la Secretaría General Ejecutiva de ANUIES con datos del año 2000.

Frente a la respuesta altamente het-

erogénea de los miembros del CUIPA en Colima, los responsables de la Universidad Autónoma Metropolitana, del Instituto Politécnico Nacional, de la Universidad Nacional Autónoma de México y de El Colegio de México, se reunieron a intercambiar opiniones sobre lo ocurrido en Colima: a unos miembros del CUIPA satisfacía el documento y a otros, por razones diferentes, no los satisfacía. Dada esa respuesta, parecía necesario revisar los acuerdos del CUIPA sobre los fundamentos, principios y lineamientos cuyos resultados fueron insatisfactorios para un número significativo de sus miembros.

Después de sus intercambios, estas tres instituciones públicas llegaron a un consenso, que se resume a continuación.

ANTECEDENTES

La ruta de la construcción del modelo

En su XI sesión ordinaria celebrada el mes de marzo de 1998 en la Universidad Autónoma de Campeche, los miembros del CUIPA acordaron trabajar en la construcción de un nuevo esquema de financiamiento basado en el desempeño institucional. La Comisión nombrada elaboró principios (fortalecimiento de la autonomía, objetividad, transparencia y equidad) y criterios (costo por alumno, diferenciando por nivel de los estudios y área de conocimiento).

En su segunda sesión extraordinaria (8 y 9 de julio, 1998), el CUIPA aprobó esos principios y criterios; acordó, asimismo, que el modelo fuera sencillo, multivariado, de aplicación gradual, y que las fórmulas permitieran conferir certidumbre y transparencia al proceso de asignación de recursos. En esa misma sesión extraordinaria también hubo acuerdo en diferenciar el esquema de financiamiento a la docencia del de la

investigación y del de otras actividades. Se aprobó también la introducción de indicadores de eficiencia y calidad, para estimular las acciones y procesos que permitieran una importante mejora de la calidad en todas las IES públicas.

En adelante la Comisión trabajó y fueron presentados al CUPIA los avances de su trabajo, comenzando con el financiamiento de la docencia. Por su parte, los miembros del CUPIA hacían recomendaciones para mejorar el diseño de las fórmulas presentadas.

En su XV sesión ordinaria (26 y 27 de mayo, 2000), celebrada en la Universidad Autónoma de Baja California, el CUPIA aprobó en lo general el modelo, y acordó iniciar gestiones ante la Secretaría de Educación Pública (SEP) para explorar las posibilidades de adopción del modelo por el gobierno federal. De esta primera aproximación al gobierno federal surgieron precisiones como la de considerar el mayor costo de los alumnos de los años superiores respecto de los de primer ingreso o los de segundo año; considerar los programas incluidos en el Padrón de CONACYT como factor de calidad de los programas de posgrado, pero no como factor para definir el financiamiento de la investigación.

En la XVIII sesión ordinaria del CUPIA (6 y 7 de diciembre, 2001) celebrada en Cozumel, se acordó que sus miembros hicieran entrega a la Comisión, de la información correspondiente al año 2000 para llevar a cabo nuevas corridas del modelo.

En la XIX sesión ordinaria del CUPIA (12 y 13 de abril, 2002) celebrada en Ixtapan de la Sal, la Comisión reportó problemas diversos en la corrida del modelo, en especial en lo que hace al financiamiento de la investigación (de acuerdo con la Comisión, el modelo no ponderaba con suficiencia los indicadores de la fortaleza de la planta académica), razón por la cual

el modelo debía seguir siendo revisado y afinado. La Comisión, además, propuso a los miembros del CUPIA trabajar en los lineamientos de una política de Estado en materia de financiamiento a la educación superior a fin de orientar el modelo de asignación a la IES públicas.

En esta misma XIX sesión ordinaria, además, el CUPIA acordó que la Comisión:

- 1) trabajara en los lineamientos para el establecimiento de la citada política de Estado;
- 2) continuara perfeccionando el modelo, con fórmulas independientes para la definición del financiamiento de la docencia y de la investigación;
- 3) no utilizara el factor de calidad para la fórmula de financiamiento de la docencia en el nivel medio superior;
- 4) incluyera como factor de calidad para la fórmula de financiamiento de la docencia en el nivel de licenciatura, la proporción de programas acreditados por un organismo reconocido por COPAES, y que, en tanto no existan esos organismos, se utilizaran las evaluaciones de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior;
- 5) incluyera como factor de calidad para la fórmula de financiamiento de la docencia en el nivel de posgrado, la proporción de programas reconocidos en el Padrón Nacional de Posgrado;
- 6) continuara perfeccionando los indicadores de investigación y de difusión de la cultura.

A partir de esos acuerdos, la Comisión analizó los posibles mecanismos para la validación de la información que proporcionarían las IES públicas, y acordó solicitar a la SESIC se impulse la terminación de los módulos de registro escolar y de recursos humanos del PROND para la verificación en línea de la información relativa a los indicadores de ingreso, eficiencia terminal, número de titulados o graduados, número de profesores de tiempo completo, número de profesores con maestría y número de

profesores con doctorado. El número de profesores de tiempo completo en el SNI y el número de programas en el Padrón Nacional de Posgrado podría verificarse en las bases de datos de COCACYT y de la SEP. Para la verificación del subsidio total recibido pro las instituciones se utilizaría como fuente de información sus estados financieros auditados.

En cuanto a la definición de indicadores para la actividad de investigación, la comisión analizó la pertinencia de utilizar solamente los indicadores de consolidación de la planta académica (número de profesores de tiempo completo, número de profesores con maestría y número de profesores con doctorado), y el indicador de capacidad probada de investigación (número de profesores en el SNI).

También la Comisión exploró la definición de indicadores para la función de difusión de la cultura, y observó que son difíciles de medir, registrar y auditar, y que esta función es muy heterogénea en las universidades, debido a las concepciones distintas que las IES públicas tienen de esta función.

CONSIDERACIONES DE LAS INSTITUCIONES QUE SUSCRIBEN ESTE DOCUMENTO

1. Como puede observarse en el recorrido de la ruta de construcción del modelo, el CUPIA alcanzó consensos continuos hasta la XIX sesión ordinaria de abril de 2002 celebrada en Ixtapan de la Sal. Fue en la XX sesión ordinaria de noviembre de 2002 cuando el CUPIA no pudo ya alcanzar el consenso.
2. *El asunto de la equidad.* La versión 10 hace abundantes reflexiones sobre el complejo tema de la equidad. Sin embargo, el punto central de la propuesta sobre el concepto de equidad para el modelo, no es satisfac-

torio. “La equidad reclama –dice el documento– que no se castigue la productividad de las instituciones del tipo IV y que no se recompense la improductividad de las del tipo II. Una transferencia de recurso desde el tipo II hacia el IV parecería estar plenamente justificado, en términos de un principio de elemental justicia, lo que debería hacerse de manera gradual” (p. 28).

Esta definición central no fue discutida como tal por el CUPIA y por ello mismo no ha habido un acuerdo sobre la misma. De esta definición se hizo un pilar fundamental sobre el que fue construido el sistema de ecuaciones. Que no se castigue la productividad y no se recompense la improductividad, es un criterio incuestionable. Pero que ello se instrumente mediante la transferencia de recursos de unas instituciones a otras, no es admisible. Deben asignarse más recursos a las IES públicas de conformidad con la reforma a la Ley General de Educación y con el acuerdo de la Cámara de Diputados de incrementar anualmente el gasto en educación hasta el año 2006. Aunque deban también asignarse proporcionalmente más recursos a las instituciones que más lo merezcan o requieran. Hacerlo a costa de otras instituciones, disminuyéndoles así sus recursos, llevaría a empeorar sus condiciones académicas. Es necesario un conjunto de mecanismos por los cuales todas las instituciones se comprometan con la cantidad y con la calidad, a cambio de mayores recursos, sin afectar a la baja las tendencias de la asignación actual de los recursos de ninguna institución. En todo caso, insistimos, esta definición básica, como tal, no ha sido discutida por el CUPIA.

Hacemos notar que la equidad buscada por el modelo se verá desfigurada por la vasta diversidad de criterios en la asignación de los subsidios de los gobiernos estatales. Estos subsidios van desde cero (como en el caso de las instituciones que suscribimos este docu-

mento) hasta los casos en que el subsidio del gobierno estatal es más importante que el subsidio federal. Lo mismo ocurre con los fondos especiales federales a los que instituciones de la zona metropolitana no tienen acceso como el Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior (PROMEP), el Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES), entre otros.

3. Algo similar ocurre con los lineamientos, ahora más específicos, de la versión 10 del modelo y con la definición de cómo se incorpora la función de investigación al mismo (pp. 33 y 34). Distintos aspectos de este segmento del documento, que también son elementos fundamentales en la construcción de las ecuaciones del modelo, no han sido discutidos expresamente por el CUIA y no hay aún un acuerdo sobre los mismos. La definición según la cual “la función de investigación se incorpora al modelo bajo la consideración de que la actividad científica constituye un medio para lograr altos niveles de calidad en los programas educativos”, resulta un criterio altamente restrictivo del diversificado universo de la investigación académica en las diversas IES públicas de la zona metropolitana. Por eso no resulta adecuado la propuesta de ver a la investigación “como una dimensión adicional del conjunto elaborado para la asignación del subsidio a la docencia”.
4. En la realidad efectiva de la vida académica de las instituciones de la zona metropolitana, la relación entre investigación y docencia cobra diferencias que requieren una tipología específica de acuerdo con la vocación, la historia y la conceptualización que al interior de cada una de ellas existe. En el caso de algunas instituciones la investigación da soporte a los procesos de actualización de los profesores y demanda a las instituciones una atención muy concreta en cuanto a la infraestructura experimental, informática y

documental. En otros, los universos de la docencia y la investigación tienen objetivos propios más acentuadamente diferenciados: una forma profesionales de diversas ramas del conocimiento, la otra produce conocimiento de muchos tipos y niveles, que servirán a muy diversos propósitos, académicos, científicos, sociales, económico-productivos, culturales. Para otras más, la actividad de investigación tiene un peso específico mayor o sustancialmente mayor a la docencia. Para todas ellas la investigación constituye un factor de “aprecio o valor social”, que no ha sido incorporado al modelo. Es necesario, por tales motivos, revisar, ampliándolo, el criterio de la sesión XIX de abril de 2002, respecto a la necesidad de mantener fórmulas independientes para la docencia y la investigación.

5. Es indispensable, además, incorporar al modelo la función de difusión de la cultura o la extensión, previstas por múltiples leyes orgánicas de las IES públicas. Adicionalmente, es necesario considerar que, además de los recursos necesarios para financiar las tres funciones mencionadas, son necesarios recursos para el resguardo, la conservación y el mantenimiento de bienes que son parte del patrimonio histórico de la nación, y el funcionamiento de diversos servicios históricamente asignados a algunas IES públicas (sismológico, observatorios astronómicos, observatorio de vulcanología, Biblioteca Nacional, red mareográfica, entre otros).
- El concepto de equidad del modelo no es aceptable y, de otra parte, nunca ha sido discutido ni aprobado por el CUIA. Deben asignarse más recursos a las IES públicas de conformidad con la reforma a la Ley General de Educación y con el acuerdo de la Cámara de Diputados de incrementar anualmente el gasto en educación hasta el año 2006, como parte una política de Estado

para la educación.

- No resulta adecuado la propuesta de ver a la investigación exclusivamente “como una dimensión adicional del conjunto elaborado para la asignación del subsidio a la docencia”. Es necesario llevar a cabo una tipología de las instituciones, de acuerdo al concepto y la historia de la relación docencia e investigación.
- No existe aún una formula para la asignación de recursos a la extensión y la difusión de la cultura, ni para otro conjunto de rubros relacionados con responsabilidades públicas como las de conservar patrimonios de la nación, o la de brindar servicios sociales indispensables.
- La asignación de recursos a la docencia, tomando como referencia la expedición de títulos en lugar de la de egresados, no tiene en cuenta la diversidad de la legislación las IES públicas. Lo equitativo es el concepto de egresado.
- El tema de la calidad no ha sido objeto de un acuerdo por el CUPIA. Es menester discutirlo y llegar a un acuerdo, y no sólo introducirlo en las fórmulas como un parámetro que afecta todos sus componentes sin que esté claro el efecto específico de esa formulación matemática.
- La información para las corridas del modelo no ha sido validada, por lo que los resultados de esa corrida son inciertos, y resultan desconocidos los resultados que arrojaría el modelo con cifras validadas mediante métodos reconocidos técnicamente y aprobados por el CUPIA. El tema de la validación de las cifras debe ser resuelto antes de la aprobación del modelo.
- Probablemente la elaboración de un modelo de asignación de recursos va a requerir reconocer la misma tipología que ya elaboró ANUIES para el ingreso y la permanencia de las instituciones de educación superior públicas, dada su amplia heterogeneidad institucional real.
- No se ha discutido qué institución operará

el modelo ni sabemos si éste, en una versión que fuera aceptada por todos los miembros del CUPIA, sería a su vez aceptada por la autoridad educativa.

- Cualquiera que sea el modelo de asignación del subsidio federal, su viabilidad depende del establecimiento de una política de Estado para el financiamiento de la educación superior que asegure el crecimiento de los recursos para todas las instituciones públicas, condición indispensable para brindar certidumbre a todo esfuerzo de planeación en el marco de la autonomía institucional de los miembros del CUPIA.