

RESEÑAS

Mungaray, Alejandro y Giovanna Valenti (Coords.),
Políticas públicas y educación superior, México, ANUIES, 1997.

(Luis Lloréns Báez)

Inicio la lectura del libro pensando en dos preguntas: la primera, ¿hacia dónde nos ha llevado el conjunto de decisiones que llamamos políticas públicas de educación superior, particularmente desde el inicio de los ciclos de crisis económico-políticas, hace unos veinte años?; y la segunda, ¿qué es lo que se ha dejado de hacer; qué oportunidades se han perdido, precisamente como consecuencia de las políticas públicas que se han aplicado desde entonces?

Inicio también con algunos supuestos, esencialmente metodológicos, que considero importantes. El primero de ellos es que, en México, la expresión “políticas públicas” es mucho más retórico que sustantivo; está mejor ubicado en la órbita del “buen decir” como dice el diccionario, que en la del hacer. Esto se debe a que, en general, las fórmulas que construimos (expresadas en planes, leyes, políticas o simples propósitos de año nuevo, por ejemplo) suelen ser inconsistentes con las prácticas. Dicho en otros términos, para poder saber cuál es la política pública en determinado campo, con frecuencia no es posible hacerlo desde la fórmula que supuestamente la expresa, sino que la mayoría de las veces hay que reconstruirla *post factum*. Con frecuencia, su tratamiento y comprensión está más en el terreno de lo *etnológico* que de lo lógico.

El segundo supuesto es quizás más evidente que el anterior, porque está contenido en el título del libro: políticas públicas expresa una condición en plural, la cual, precisamente por lo dicho en el anterior supuesto, se refiere mucho más a circunstancias aleatorias y voluntades individuales o de grupo, que a fórmulas de aplicación continua, institucionales o de Estado, como a veces se dice.

En otros términos, aquello que llamamos políticas públicas en la materia que nos ocupa surge mucho más de la ocurrencia, feliz o no, de la iniciativa e inercias de quienes en turno administran los recursos de la sociedad desde el gobierno federal mexicano, que del consenso verdaderamente político, alcanzado desde la contribución y el diálogo con los protagonistas de la educación, principalmente las comunidades académicas y sus interlocutores sociales.

En suma, el de las políticas públicas, es un fenómeno mucho menos estructurado de lo que parece en el discurso a primera vista. Desde este ángulo podemos regresar a las preguntas iniciales cuyas respuestas esperaríamos encontrar en este libro: a dónde nos han llevado, y a dónde no, las llamadas políticas públicas para la educación superior mexicana de los últimos años.

Desde el capítulo introductorio, Giovanna Valenti y Alejandro Mungaray nos dicen que “..la conducción de procesos de cambio de los sistemas educativos, en la actualidad, se orienta por la necesidad de satisfacer dos aspectos centrales para el desarrollo de los recursos humanos de la sociedad: elevar las oportunidades de acceso a la educación y, a la vez, garantizar que la educación que reciben sea de calidad”. Asimismo, afirman, estos dos aspectos, deberían regirse supuestamente por los criterios de equidad de acceso a la educación, evaluación del desempeño e integración, como reducción y compensación de las diferencias sociales (pág.7).

Si estas fueran las políticas públicas en educación superior, orientadas al objetivo, como indican Valenti y Mungaray, de divulgar los procesos de absorción social creativa del progreso científico-tecnológico y de elevación de la capacidad social de control sobre la autoridad gubernamental (págs. 7 y 8); si este fuera el caso, entonces hay suficientes elementos empíricos para comprobar la veracidad de los supuestos iniciales de este comentario, especialmente el primero; es decir, lo que está ocurriendo difiere sustancialmente de lo que se está proponiendo en las políticas. Efectivamente, por un lado sabemos que la brecha entre demanda y cobertura sigue creciendo, y por otro lado no sabemos realmente si la calidad es mayor. Sabemos lo primero por la estadística educativa disponible. No sabemos lo segundo básicamente porque el gobierno está confundiendo evaluación e impulso a la calidad con control.

Más allá de este aspecto, las autoras y autores que participan en este libro convergen en un punto central: la necesidad de cambios reales en las políticas públicas, de cara al desarrollo, particularmente sobre educación, y más profundamente, un cambio en las relaciones entre el Estado y las instituciones de educación superior. Veamos algunos casos.

Fernando Bazúa, por ejemplo, se refiere a los *nuevos imperativos exógenos* 1 a los que la gestión estatal en todos los Estados nacionales tiene ahora que responder (pág.25). Destacan en su análisis los cambios que habrían de operarse en el servicio educativo, si el Estado interviniera a fin de resolver lo que el llama las *fallas del mercado* y los cambios que el Estado mismo tendría que llevar a cabo para intervenir exitosamente en la función educativa superior. Los criterios, prescripciones y contraindicaciones de política pública propuestos por Bazúa (págs.78-82), nos dan una dimensión precisa de la gran magnitud de los cambios que se necesitan para lograr un mejor equilibrio en las relaciones entre las instituciones educativas, el mercado y el Estado.

Giovanna Valenti y Gloria del Castillo, por su parte, se preguntan cómo generar lo que ellas llaman una *articulación inteligente* entre las *fuerzas del mercado educativo* y las fuerzas encargadas de la implementación de las políticas públicas (pág.94). Se entiende que la pregunta surge del supuesto de que dichas relaciones no son las más adecuadas en la actualidad. El cambio se impone como prerrequisito teórico, político y educativo.

Elas consideran que ni el enfoque “ideológico político” ni el enfoque “científico”, por sí solos, ayudan a comprender la problemática de las políticas públicas. Proponen por ello su propio enfoque. Destaca en su análisis la consideración que hacen sobre la evaluación, como respuesta a la intención de elevar la calidad de los servicios de educación superior. Comparto con ellas la visión crítica que construyen sobre el tema, en gran medida porque están visualizando y sugiriendo cambios importantes, específicamente en la percepción y operación del Estado con respecto a las instituciones de educación superior.

Un tercer ejemplo de la convergencia de los autores de este importante libro en las propuestas de cambio, es el artículo de Axel Didrikson sobre la universidad en la transferencia de conocimientos hacia la sociedad. Su propuesta específica es clara, en el sentido de que la universidad debe ser ubicada “*como la principal institución educativa que se articula y fusiona en los espacios y sectores más dinámicos de la mutación social, en los cuales la transferencia de conocimientos que producen y difunden, debe organizarse como una nueva función de su quehacer*” (pág.119). Por supuesto que la expresión clave aquí es “debe ser ubicada”.

Esta ubicación, o reubicación si se quiere, de la universidad, tiene el propósito, como indica Axel Didrikson, de “*desarrollar las capacidades endógenas de producción y transferencia de conocimientos*”, vis a vis la propuesta que parece dominante hoy en día, de mantener a las instituciones como difusoras o repetidoras de conocimientos, reduciendo la capacidad de investigación y formación de recursos humanos a la función de maquilar conocimientos (pág.135).

Más adelante, abordando el tema de la cooperación internacional, Luis Yarzabal y el mismo Dridrikson inician su disertación también con una propuesta de cambio: “*para que las universidades e instituciones de educación superior de América Latina y el Caribe, puedan desempeñar un papel protagónico en el nuevo proceso de desarrollo que están construyendo sus sociedades, se requiere diseñar una estrategia de cambio que pueda ser correspondida con acciones inmediatas de amplia cobertura, calidad y extensión a nivel continental. Esto no podrá realizarse sin una adecuada cooperación internacional*” (pág.343).

En su oportunidad, refiriéndose a la vinculación entre las instituciones de educación superior y las empresas, en el caso de México, Rosalba Casas converge también en una visión de cambio, cuando habla del “*surgimiento de una nueva cultura académica que sustenta muchas de sus actividades de formación de recursos humanos y de investigación, en una relación de oferta y demanda con diversos sectores de la sociedad*” (pág.250).

En su texto, Gonzalo Varela insiste en el mismo punto desde su perspectiva de análisis, refiriendo los múltiples cambios que se han experimentado en materia de políticas de educación superior. De las muchas cosas que quedan claras en el análisis de Varela, una de ellas es precisamente lo volátil y hasta cierto punto inconsistente de las políticas en la materia; la falta de continuidad real, es decir, de uno de los ingredientes clave para convertir una política de gobierno en una de Estado.

No hay duda, pues, de que el tema del cambio es la columna vertebral de este importante libro. Por ello, de la lectura del texto, surge una y otra vez la duda, acerca del significado del término “política de Estado” cuando pensamos en la educación superior de nuestro país; una duda particularmente relevante si la planteamos a la luz de los dos supuestos que mencioné al principio de esta intervención.

El asunto es importante e igualmente complejo. A modo de apunte, podemos imaginar que una política pública es el cauce o criterio delimitador general de determinadas acciones (programas, gestión, etc.), que a su vez corresponden a ciertos objetivos que se desean alcanzar, en un determinado campo de actividad del Estado. Es decir, en tanto que cauce, la política define de dónde a dónde (de cuándo a cuándo, de qué a qué, etc.) se realiza una determinada acción, para lograr un objetivo. Lo importante es que se trata de un criterio delimitador que no es independiente de las acciones, estrategias y objetivos a los que se refiere.

En segundo lugar, la eficacia de una política está en razón directa del consenso en la que se apoya. Es decir, una política es una manera de hacer converger y articular la voluntad de aquellas personas y entidades, públicas y en su caso privadas, cuya actividad es relevante para el logro de los objetivos propuestos. Para que una propuesta de este tipo alcance el rango de una política de Estado, es necesario que se satisfagan cuando menos tres condiciones:

Primera , que en su formulación participen, en un sentido de *consenso y corresponsabilidad* , aquellas personas y entidades relevantes; si se espera que sea asumida por todos y apoye eficazmente la realización de los objetivos a los que está asociada, la política pública no debe ser un enunciado unilateral.

Segunda , que sea *explícita* en sus términos y significados, para que todos los involucrados comprendan los criterios que serán aplicados para avanzar hacia los objetivos y puedan, consecuentemente, participar eficientemente en su realización.

Tercera , que sea *consistente* , es decir, que no cambie en el tiempo por circunstancias políticas o estilos de gobierno, a menos que haya modificaciones sustanciales en los objetivos, o que, como resultado de la evaluación de la política misma, llegue a determinarse su ineficacia o insuficiencia.

A partir de estos elementos, podemos ahora volver a las preguntas iniciales de este comentario: ¿hacia dónde nos ha llevado el conjunto de decisiones que llamamos políticas públicas de educación superior?; y ¿qué es lo que se ha dejado de hacer; ¿qué oportunidades se han perdido, precisamente como consecuencia de las políticas públicas que se han aplicado en la materia?

Es claro que la lectura del libro es sumamente ilustrativa de los avances y dificultades existentes, y también una fuente importante de preguntas que es necesario responder, a través de la investigación y la gestión directa en el gobierno y las instituciones educativas.

En principio, de la lectura del texto se desprende claramente que no estamos hablando de una política de Estado en materia de educación superior. En cuanto a la primera pregunta, el libro nos orienta en el sentido de que las políticas públicas de los últimos diez a 15 años, junto con otros factores y procesos, efectivamente han auspiciado un proceso de cambio en las instituciones educativas, en su organización y en los servicios que realizan.

Una revisión somera de las experiencias de cambio de estos años, revelaría la existencia de un gran número de esfuerzos dirigidos precisamente a los fines de los que habla Gonzalo Varela en su trabajo: renovación académica, financiamiento, y además, agregaría yo, reorganización institucional y vinculación. Es cierto que el nivel de planeación y efectividad de estos esfuerzos varía considerablemente entre las instituciones. Pero ese no es el problema de fondo, sino el hecho de que no hay ningún avance significativo, de cobertura nacional, para documentar sistemáticamente lo que está ocurriendo en materia de cambio institucional, con vías a distribuir y aprovechar los conocimientos que se están generando en las casas de estudios.

¿Cuál fue entonces la política que contribuyó a propiciar el cambio en las instituciones? La referencia principal sobre este punto la da Gonzalo Varela cuando afirma en su oportunidad que: “*la situación política*

y económica de mediados de los ochenta, marcada por la escasa actividad gubernamental en materia educativa, indicaba que el cambio debía venir desde el interior de las universidades públicas, asegurando la renovación académica y también nuevas vías de financiamiento” (pág-257).

Esa fue, precisamente, la política general; el cauce delimitador de la acción pública, y eso es exactamente lo que ha ocurrido en los últimos años: el cambio en las instituciones, en su organización, funcionamiento y vinculación.

Y esto nos lleva a la segunda pregunta: ¿qué fue entonces lo que dejó de hacerse?; ¿cuáles fueron las oportunidades y los tiempos perdidos? A mi juicio, dejaron de hacerse cuatro cosas fundamentales:

Primera, se mantuvo el el esquema de políticas sexenales, eludiéndose el compromiso y el esfuerzo que significaba formular e implantar una política de Estado, la cual hubiera reivindicado en la práctica lo que todos los días se dice en los discursos: que la educación superior es estratégica para el país. Todavía hoy, México carece de una política de Estado que permita financiar adecuadamente, e integrar cabalmente la educación superior, al esfuerzo conjunto de la sociedad en pos de su desarrollo.

En segundo lugar, se ha dejado de lado, tal vez ni siquiera se ha considerado al interior de la burocracia política, la necesidad de un cambio profundo en los conceptos, criterios, percepciones y formas de proceder del gobierno, lo cual sería en cierta forma un prerrequisito para la formulación de una política de Estado. Es decir, la política implícita ha sido que el cambio es el cambio de los “otros”, el de las instituciones, no el propio dentro del gobierno.

El gobierno de México, desde su perspectiva centralista, sigue pensando que su papel frente a la educación superior es de distribuidor-financiador y evaluador-controlador. Ha dejado por ello de propiciar o apoyar aspectos clave de la vida institucional de la educación superior, como son la reforma institucional, la legislación y las relaciones laborales, por poner sólo tres ejemplos.

En tercer lugar, se ha perdido un tiempo muy valioso en el proceso de articulación e integración del sistema educativo medio superior y superior, regional y sectorialmente. Desempolvar los expedientes de la CONPES y las COEPES, como se está haciendo ahora, podrá funcionar en el discurso pero no será suficiente en la práctica, por dos razones muy sencillas: la primera es que si algo nos enseña la globalización, es que los sistemas regionales nodales, están siendo refuncionalizados en los sistemas formados por los espacios topológicos, creados en las redes de distribución de información y conocimientos; y la segunda razón, es que en general los gobiernos estatales no están preparados para asumir la responsabilidad que les correspondería en el campo de la educación superior.

A estas alturas, no hay un esquema con el suficiente grado de madurez, para organizar la participación de las entidades federativas y de los diferentes subsistemas para el desarrollo de la educación superior. Lamentablemente, el gobierno de México no ha entendido, en la práctica, que el país está hecho de partes, protagónicas y diversas todas y cada una de ellas, y no sólo de centro y provincia.

Es decir, se necesita repensar a fondo el concepto de sistema nacional de educación superior, a la luz de pasadas experiencias, cierto, pero sobre todo a la luz de los nuevos retos.

Y en cuarto lugar, en el marco de las políticas públicas se ha descuidado la conexión crítica entre educación y sociedad, a nivel nacional e internacional. Aquí la política implícita ha sido simplemente asumir la educación como una secuencia de productos acabados. No se ha comprendido el enorme impacto que están teniendo, en la economía, en la educación y en la cultura, la globalización de los mercados y el arribo de nuevas tecnologías de la información. La era de los productos acabados en la investigación, o de los egresados con un título, está siendo rápidamente sustituida por los prototipos conjuntos y la educación para toda la vida.

Lo que estos cuatro puntos nos muestran, es la necesidad de que el cambio llegue también al gobierno mexicano; al Estado, con mayúsculas, en el sentido amplio, específicamente en la concepción, políticas, estrategias y procedimientos, relativos a las complejas relaciones con las instituciones educativas. A nadie le conviene el “Estado de hibernación”, parafraseando una expresión de Gonzalo Varela, en el que se encuentra la situación actual del actuar gubernamental, respecto de las instituciones de educación superior.

Es cierto que se siguen generando nuevos programas, estrategias y políticas por parte del gobierno, como el de PROMEP y las universidades tecnológicas; sin duda esfuerzos positivos en algunos de sus aspectos, pero que naturalmente amenazan con hacerse sexenales y que, sobre todo, demuestran que el gobierno se sigue pensando a sí mismo como depositario exclusivo de las iniciativas, organizador y controlador del sistema educativo, en un esquema vertical de articulación.

El Estado no ha entendido que las instituciones educativas ya no son las mismas de hace 20 años, la mayoría de ellas por lo menos; que pese a su relativo aislamiento y enormes dificultades, han madurado, y son ya genuinas interlocutoras, creativas y críticas, desde el seno de sus comunidades académicas y de gestión.

Las nociones de escuchar y facilitar, desde el gobierno, han adquirido una nueva connotación en el contexto de una educación superior, y una sociedad mexicana en su conjunto, más participativas y protagónicas. Lo que quiero decir es que el cambio que analizan y proponen los autores del libro, no llevará a los resultados deseados, si no se verifica un cambio profundo en la visión y operación gubernamental en la materia.

Del lenguaje centrado en el control, por la vía de la distribución del subsidio y la evaluación, el Estado deberá pasar al lenguaje de la promoción y el impulso al desarrollo de una nueva educación, socialmente vinculada, recogiendo y reivindicando en sus propios méritos las iniciativas y esfuerzos de las instituciones.

Como ejemplos de algunas de las tareas prioritarias que el Estado deberá emprender, en el camino de modernizarse, modificar su propio desempeño y estar mejor preparado para definir e impulsar políticas públicas en materia de educación superior, pudieramos destacar por el momento las siguientes.

Apoyar la documentación de los esfuerzos realizados por las instituciones, a través de la ANUIES; sistematizar y evaluar los logros de las instituciones, que pudieran estimular la creatividad, así como enriquecer e incluso iniciar nuevas políticas y estrategias de desarrollo educativo.

Asumirse como un promotor decidido de la vinculación entre las instituciones y el medio de la producción de bienes y servicios, a nivel nacional y especialmente a nivel internacional.

Apoyar la modernización de los sistemas de información, específicamente los propios, para la distribución del conocimiento, así como para la construcción y fortalecimiento de redes temáticas.

Apoyar la sistemización de la educación media superior y superior, facilitando su conectividad.

Auspiciar la creación de nuevos y más eficaces organismos intermedios autónomos, sectoriales y regionales, en los que convergan de manera paritaria los intereses de la sociedad en general, de las instituciones educativas y del estado, para fines de planeación, sistemización, financiamiento y evaluación de la educación superior.

Promover los cambios que sean necesarios para modernizar las relaciones laborales en las instituciones educativas, un tema que se mantenido convenientemente oculto, pero que constituye uno de los problemas más serios en el desarrollo de la educación superior pública mexicana.

Entrarle a fondo a la descentralización del sistema de educación, específicamente el de media superior y especialmente el de educación tecnológica.

Por último, y no menos importante, asumir en los hechos lo que se ha dicho en todos los discursos acerca del carácter estratégico de la educación superior, es decir, otorgarle el financiamiento que requiere su desarrollo, apoyándose al mismo tiempo en dispositivos autónomos de financiamiento y evaluación, que permitan al gobierno superar la deficiencia estructural de ser juez y parte.

Son sólo ejemplos del mismo horizonte: una política pública que involucre el cambio de las instituciones y del Estado por igual. Una política de Estado que podría comenzar a construirse hoy, pero que seguramente tendrá sentido en un horizonte de mediano plazo.

Con estos elementos, creo, resalta y se puede valorar de mejor manera la excelente argumentación que cada uno de los autores se ocupó de elaborar, coordinados por Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti. Creo que el libro, como todos los buenos libros, es un breve espacio de respuestas en medio de un gran espacio de preguntas. Nos ha permitido reflexionar sobre cuestiones que considero de fondo, y eso debe agradecerse, sobre todo si la reflexión nos hace crecer y ser mejores.

1 “metamorfosis de la práctica estatal”, le llama él; promoción de un proceso de absorción del desarrollo tecnológico y cultura política estatista.