

EL PROYECTO DE MODERNIZACION UNIVERSITARIA: CONTINUIDADES E INNOVACIONES

Javier Mendoza Rojas*

Introducción

A unos cuantos años para que finalice el siglo XX, somos testigos de innumerables cambios ocurridos en muy diversos ámbitos del desarrollo no sólo de nuestro país, sino del mundo entero. Lo que hasta hace apenas una década era impensable, hoy está cimbrando a las comunidades nacionales y a la “aldea global” en que se hallan insertas. El derrumbe del muro de Berlín; las transformaciones aceleradas en la política, la sociedad y la economía de los países del este de Europa; el resurgimiento de los nacionalismos con los tintes de violencia que los acompañan; el cambio geopolítico en el que se redefinen las hegemonías mundiales y se termina con la bipolaridad surgida al finalizar la Segunda Guerra Mundial, no son sino acontecimientos que marcan el final de una época y la partida dolorosa de otra, con grandes incertidumbres para la humanidad.

En estos procesos de transición acelerada, la economía pasa a ocupar un lugar privilegiado en las estrategias de los Estados nacionales y de las organizaciones multinacionales. El proyecto de la Europa unificada, la integración de los mercados en diversas regiones del planeta -como es el proyecto de tratado de libre comercio de América del Norte- y los impactos en el crecimiento económico de la nueva revolución científico-tecnológica -entre otros aspectos relevantes- han pasado a formar parte de una nueva configuración económica en proceso de construcción. Ello se acompaña, en el orden político, de un reclamo por la ampliación de la democracia y la participación en los asuntos que tienen que ver con el bienestar social de los pueblos.

El terreno educativo no está al margen de estos procesos de cambio a los que asistimos. En muchos países, se están revisado profundamente las estructuras educacionales a fin de realizar los ajustes necesarios para dar respuesta a los nuevos retos y desafíos que se presentan. Existe la conciencia, cada vez más extendida en la comunidad mundial, de que los procesos educativos juegan un papel de vital importancia en el desarrollo de un país, y de que, frente a la nueva composición de las sociedades, es indispensable fortalecer y transformar los sistemas educativos. Hay coincidencia plena de que el gran reto que se plantea hoy a estos sistemas es el mejoramiento de la calidad de sus procesos y, sobre todo, de sus resultados.

En nuestro país, luego de lo que se ha denominado la “década perdida” de los ochenta. en la cual la educación sufrió un descuido de enorme magnitud por parte del Estado, y se agudizó su situación de crisis, se están buscando nuevas formas de organizar el sistema educativo nacional. El propósito que se persigue es el de mejorar la calidad de las prácticas educativas que se dan en sus distintos niveles y modalidades. El Acuerdo para la modernización de la Educación Básica, efectuado en mayo de 1992, es la culminación de una etapa de negociación de varios años entre diversos actores educativos y sociales, con el objeto de impulsar -en la práctica- el reiterado propósito de renovación educativa.

En lo tocante al nivel de estudios superiores, estamos asistiendo a un boom informativo sobre la situación y la problemática de las instituciones de educación superior, particularmente las universidades de carácter público. Es impresionante el cúmulo de notas informativas que cotidianamente se generan en torno a este tema. En los diversos medios informativos, a diario se externa un conjunto amplio de opiniones de sectores diferentes: funcionarios universitarios, organizaciones estudiantiles, organizaciones de padres de familia, sindicatos, funcionarios gubernamentales, miembros de organizaciones académicas y científicas, representantes de organismos empresariales, voceros de las iglesias y de los partidos políticos, periodistas, etcétera.

Aunque sea del todo saludable el creciente interés que en los últimos años ha ocupado la universidad en diversos espacios de la sociedad, fácilmente podemos formarnos una imagen distorsionada sobre lo que están viviendo las universidades públicas. Las simplificaciones son abundantes en este terreno, sobre todo si

*Investigación del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM y asesor de la ANUIES.

consideramos que muchas de estas opiniones no están sustentadas en un conocimiento de lo que han sido y son estas instituciones educativas, junto con sus aportes a la sociedad; otras más se emiten por el simple afán de desprestigiarlas, al asociar su carácter público con la ineficiencia; y otras tantas que dejan traslucir la nostalgia por el pasado, sólo presentan una visión idílica de las universidades.

La premisa de la cual se parte es que la discusión actual sobre la universidad y su planeación está inmersa en un contexto de cambio, de organización de las prácticas y de replanteamiento de las formas de pensar la educación, y que este contexto presenta condiciones inéditas y situaciones de discontinuidad con respecto a las tendencias históricas de las últimas décadas.

En este trabajo se presentarán algunas reflexiones preliminares en tomo a las continuidades e innovaciones del proyecto de modernización universitaria, impulsado desde finales de los años setenta en el marco del sistema de planeación establecido para el nivel de estudios superiores, y formalizado en los distintos planes y programas elaborados en poco más de una década.

Tres preguntas orientan estas reflexiones: En comparación con los procesos y resultados de anteriores planes y programas de educación superior ¿en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se está dando un cambio en la estrategia efectiva de la política gubernamental hacia las universidades públicas? ¿cuál es el papel que están jugando las instancias formales de planeación y concertación? y ¿cuáles son los medios estratégicos utilizados para inducir la modernización universitaria?

Resulta prematuro dar respuestas definitivas a estas interrogantes. Sin embargo, y a riesgo de presentar una visión incompleta, pueden apuntarse algunos elementos para la discusión colectiva sobre las políticas públicas en educación superior y la operatividad e impacto de las estrategias de planeación, a partir de lo realizado en los primeros cuatro años del sexenio en materia de planeación nacional de la educación superior y la instrumentación de políticas específicas. Los avances de la planeación de cada universidad, las transformaciones iniciadas y los proyectos llevados a efecto en este periodo, así como las políticas específicas desarrolladas por la ANUIES, son otros temas de análisis que aquí no se considerarán de manera central, ya que serán objeto de otros trabajos.

1. Las promesas de los planes de educación superior y sus resultados

Un rápido repaso a los propósitos que se han perseguido por medio de los planes y programas de educación superior formalmente establecidos en el ámbito nacional, permite notar muchas coincidencias. Desde hace casi catorce años, se estableció el primero de estos planes: el Plan Nacional de Educación Superior, aprobado en 1978 en la Asamblea de la ANUIES en Puebla. Su objetivo sustantivo estaba encaminado a “elevar los niveles de calidad de la educación superior en México, y a promover una mejor respuesta del sistema a las necesidades del desarrollo nacional”.¹

En 1984 se conformó un paquete de once programas, articulados en lo que se denominó “Programa Nacional de Educación Superior” (PRONAES), el cual, en el marco de la entonces “Revolución Educativa”, tenía como objetivo primario “elevar la calidad de la educación”.² Ya en plena situación de crisis económica, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), aprobado en 1986, estableció nuevamente como fin primordial el “mejoramiento de la calidad de la educación”.³

En 1989 la ANUIES, en sus aportaciones al gobierno federal para la formulación del Programa para la Modernización Educativa, presentó una serie de sugerencias sobre aspectos específicos para mejorar la calidad de la educación superior, que continúa constituyendo el tópico central de la política educativa propuesta.⁴

¹La planeación de la educación superior en México. México, ANUIES, 1979. p. 68.

²Cf. Javier MENDOZA R. “Política del Estado hacia la Educación Superior”. en Pensamiento Universitario, (Nueva Epoca), núm. 68. México, UNAM, Centro de Estudios Sobre la Universidad, 1987.

³Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior. México, ANUIES, 1986. p. 93.

⁴Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior. México, ANUIES, 1989. En el primer capítulo de sus aportaciones, la ANUIES propuso realizar acciones en los ámbitos de la revisión de contenidos e impulso a nuevos métodos de enseñanza-aprendizaje; mejoramiento del personal académico, extensión de la cultura y uso

Por su parte, en el Programa para la Modernización Educativa (PME) se establece como primer objetivo para la educación superior el “mejoramiento de la calidad para formar los profesionales que requiere el desarrollo nacional”.⁵

Recientemente, el Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, desde su toma de posesión en enero de 1992, ha resaltado los dos criterios que, para el gobierno federal, son fundamentales para evaluar e impulsar acciones en las universidades: excelencia y pertinencia.

Esta reiteración en el propósito de mejorar la calidad muestra un desplazamiento paulatino de la política educativa. Frente al énfasis anterior en las metas cuantitativas de cobertura de la educación superior, sobre todo en la década de los setenta, se observa la construcción de un nuevo referente -el término calidad- que va desplazando al anterior como eje de la política. Esto se observa de manera más clara desde finales de esa década, cuando comienza a perfilarse lo que diversos actores educativos y analistas han denominado “proyecto modernizador” de la educación superior. Hablar de modernización en el sexenio de Salinas de Gortari no es algo nuevo en sí mismo, aunque, como más adelante se analizara, la “puesta en práctica” del proyecto sí resulte novedosa. La paulatina construcción de este proyecto de modernización puede observarse con mayor claridad en la formulación de los lineamientos de política desde fines de los años setenta.

El Plan Nacional de Educación Superior, en sus lineamientos para el periodo 1981-1991, propuso directrices y políticas concernientes a cinco campos de acción: a) vinculación de la educación superior con la sociedad; b) fortalecimiento de la identidad de las instituciones que caracterizan su razón de ser; c) mejoramiento de la calidad de los componentes que intervienen en los procesos de enseñanza, investigación y extensión; d) adecuación del crecimiento con base en las necesidades sociales y los recursos disponibles; y e) funcionalidad del sistema de educación superior y de las instituciones que lo conforman para su mayor eficiencia.

El PRONAES se constituyó con once programas: a) formación y actualización de profesores; b) fomento a la investigación científica y el desarrollo tecnológico; c) mejoramiento de la difusión cultural; d) vinculación de la educación superior con la sociedad; e) mejoramiento del marco normativo de la educación superior; f) mejoramiento de los servicios de apoyo para la docencia y la investigación; g) mejoramiento de los servicios de apoyo administrativo; h) integración regional del sistema de educación superior; i) sistema nacional de información para la educación superior; j) orientación y atención a la demanda social de educación superior; y k) participación de las comunidades de las instituciones de educación superior en la elaboración de planes y programas.

El PROIDES, que por su parte desarrolló 24 proyectos nacionales, planteó una estrategia de acción en torno a ocho aspectos: crecimiento; recursos económicos; recursos humanos; planeación y coordinación; docencia; investigación; difusión de la cultura y extensión de los servicios; y apoyo administrativo.

Como se desprende de los puntos contemplados en estos tres proyectos, se plantearon objetivos, políticas, metas y acciones de muy variada naturaleza y alcance, pero con el común denominador de impulsar una educación superior que estuviera a la altura de las necesidades que planteaba el país. Tratándose de planes y propósitos buenos, la década de los ochenta no estuvo en ayunas; el problema no fue haber carecido de claridad en relación con los propósitos, objetivos y metas a alcanzar para lograr un mejoramiento cualitativo de los procesos y resultados de la actividad académica -siempre bajo la guía general de una línea modernizadora-. El problema se situó en la implantación de las políticas, en el terreno de la acción, acorde con lo propuesto en las condiciones objetivas y subjetivas para el proceso de transformación universitaria y en la asunción de compromisos de los diversos actores involucrados: los gobiernos federal y estatales, las comunidades y autoridades universitarias y los agentes de la sociedad civil en su conjunto.

No sin razón, a esa década se le ha llamado la década perdida, la década del abandono del Estado a las universidades públicas y la década de la más profunda crisis universitaria que se ha vivido en nuestro país. Mas, al mismo tiempo, fue una década de planes y programas que se autonomizaron con respecto al acontecer real de las instituciones educativas e incluso del propio gobierno, dada su estrategia global para paliar la

de medios de comunicación masiva; investigación y desarrollo tecnológico; posgrado; vinculación de la educación superior y el sector productivo y evaluación de la educación superior.

⁵Programa para la Modernización Educativa. México, Poder Ejecutivo Federal, 1989. p. 130.

crisis.⁶

Durante esos años, diversos estudios mostraron, precisamente, el alejamiento entre los proyectos nacionales formulados como planes o programas y la vida cotidiana de las universidades que se desarrollaban siguiendo sus propias inercias. El Plan Nacional de Educación Superior se caracterizó como un “discurso desvinculado de las prácticas universitarias y de sus actores”,⁷ y el PRONAES no trascendió la expectativa original - frustrada en el marco de la crisis- de que se canalizarían recursos frescos a las universidades para el impulso a proyectos de “excelencia”.

El programa más reciente, el PROIDES, que formalmente fue retomado en sus directrices generales en el Programa para la Modernización Educativa, también enfrentó limitaciones en su desarrollo y efectividad. Vistos sus avances, puede decirse que se tuvieron las mismas limitaciones y deficiencias que el documento, en su apartado de diagnóstico, reconocía expresamente en las tareas de planeación desarrolladas hasta el momento. En ese diagnóstico, practicado en 1986, se apuntaba que el proceso de planeación de la educación superior había obtenido dos logros importantes: el compromiso concertado entre el Estado mexicano y las instituciones educativas para planear conjuntamente el desarrollo de este nivel educativo, a través del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, y la generación y divulgación de una cultura de planeación.

Junto con ello, se señalaban los obstáculos de la planeación, entre los que se mencionaban la falta de participación de los órganos académicos colegiados, limitándola a las unidades institucionales de planeación; la poca articulación entre la planeación, la toma de decisiones y el quehacer institucional; limitaciones de orden metodológico; falta de voluntad política para apoyar los esfuerzos de planeación; y la complejidad inherente del proceso de planeación, dada la gran heterogenidad y diversidad de regímenes jurídicos de las instituciones.

Sin embargo, pese a los intentos en contra, durante el desarrollo del PROIDES no se modificó esta situación de la planeación. Una evaluación practicada, a fines de su primera etapa de desarrollo (1987-1988), apuntaba que este programa, al igual que los anteriores, constituyó otro documento más de planeación formal que no respondía a la diversidad real de las instituciones. Se anotaba que su impacto en el desarrollo de la educación superior había sido débil y parcial; que las expectativas de mejorar el financiamiento y los criterios de asignación para hacer efectivos los planes no se cumplieron; que la Estrategia Nacional del Programa no fue conocida ni asumida por los actores académicos de las instituciones, al no rebasar los ámbitos burocráticos de planeación, las más de las veces distantes de los primeros; que ante la limitada participación en el diseño y ejecución de sus programas específicos, no constituyó un referente real para el desarrollo de las instituciones; y, finalmente, que no se superó la visión centralista predominante en los ejercicios de planeación.⁸

Entre las causas de esta situación sobresalía tanto el contexto de crisis y la limitación de recursos económicos asignados a las universidades como la concepción predominante de la planeación, que enfatizaba los objetivos a alcanzar a partir de un “deber ser” único de universidad, y descuidaba el nivel estratégico del desarrollo de los planes a partir de situaciones objetivas y subjetivas concretas. A todo esto debe añadirse otros factores, de carácter más estructural -relacionados directamente con la naturaleza misma de la educación universitaria en nuestro país- la manera como ha jugado la autonomía en momentos históricos determinados, y el ámbito

⁶El hablar de la década de los ochenta como una década perdida, sin embargo, no debe hacer perder de vista que fundamentalmente la referencia se hace al sexenio de Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988, con sus años precedentes de “administración de la abundancia” del final del sexenio de López Portillo. Para un mayor análisis, es interesante la caracterización que hace Olac Fuentes de las políticas gubernamentales de las dos últimas décadas hacia la educación superior: 1) política de “patrocinio benigno” de 1971 a 1982, caracterizada por una débil dirección propositiva del gobierno, el que amplió los recursos económicos “pero liberó el desarrollo del sistema a las presiones locales de la demanda social y a la iniciativa de las fuerzas actuantes en las instituciones”; 2) a partir de 1983, se ingresa a una fase de “negligencia benigna” que tampoco produjo una estrategia directiva, sino que “dejó a cada institución la responsabilidad de adaptarse a la situación de restricción generalizada”; 3) desde 1989 se establece una nueva política en la que el Estado busca reforzar su capacidad de orientar el rumbo del sistema. Olac FUENTES. “Las cuestiones críticas en educación superior”, en Universidad Futura, Nos. 8-9. México, UAM-Azcapotzalco, invierno de 1992.

⁷MENDOZA, Javier et al. La planeación de la educación superior: discurso y realidad universitaria. México, Nuevomar-CESU-UNAM, 1986.

⁸MENDOZA, Javier. “Elementos de evaluación del PROIDES”, en Rosa Rojas (comp.) Planeación: búsqueda y encuentro. Las universidades públicas en México. Tomo I. México, Universidad de Guadalajara, 1991. pp. 395-396.

de influencia de los esfuerzos de planeación. En otros términos, es necesario preguntarse por qué el impacto de los planes nacionales ha sido muy limitado en las universidades.

Rollin Kent apunta dos factores que intervienen en la limitación y los grados de eficacia real de las políticas estatales hacia la educación superior la autonomía de las instituciones (no solo jurídica, sino como parte muy sensible de las tradiciones de los cuerpos académicos, las burocracias y los órganos sindicales) y la característica de gradualidad, opacidad y ritmo distinto en los procesos de cambio en educación superior. A partir de este reconocimiento, Kent identifica algunas condiciones que tienen que darse para que estas políticas impacten a las universidades: tener un carácter inductivo que pase por mediaciones para que exista aceptación (es decir, no intentar una intervención directa del Estado en la vida universitaria); ofrecer condiciones financieras adecuadas para lograr los fines propuestos, desarrollar programas precisos; contar con personal académico directivo con competencia profesional y suficiente autonomía para tomar decisiones flexibles de acuerdo con los contextos institucionales; y llevar a cabo evaluaciones de los programas realizados.⁹

En el escaso impacto de los planes de la década de los ochenta jugaron, de un modo u otro, la ausencia de algunas de estas condiciones y la insuficiencia de otras. Ya ha sido apuntada la restricción financiera a que estuvieron sometidas las universidades. Por más declaraciones de impulso y apoyo a las universidades, la política real que se observó desde el interior de las comunidades académicas fue el descuido por parte del gobierno, lo que produjo una situación de mayor desconfianza y escepticismo hacia las iniciativas impulsadas por el propio gobierno y las instancias de planeación.

En lo tocante a estas instancias, que tienen que ver con la mediación en la instrumentación de las políticas y los planes, pese a su existencia, resultaron ser insuficientes. El sistema de planeación (Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior, conocido por sus siglas como SINAPPES) -aunque funcionó en lo formal, produjo documentos de política, y elaboró un sinnúmero de planes, programas y proyectos- no trascendió los niveles directivos del gobierno federal, de la ANUIES y de las universidades. Hubo una mediación, sí, más insuficiente por haberse limitado a un espacio resignado de planeación y concertación en que tenían cabida sólo los niveles directivos y no los directamente académicos. Además, los espacios de este sistema tendieron a autonomizarse con respecto a los procesos académicos y la vida real de las universidades (lo que sucedió de algún modo desde los órganos de planeación nacional y estatales hasta las unidades de planeación en cada universidad). La planeación de la educación superior ha tenido un carácter inductivo, el cual se ha considerado como una condición necesaria para su efectividad en nuestro sistema de educación superior tan heterogéneo, pero que, al mismo tiempo, ha sido su debilidad, causada, en gran parte, a la insuficiencia de las instancias de mediación, planeación y concertación representadas en el SINAPPES. La adhesión a los planes durante la década, por parte de las universidades, fue más formal que real, sobre todo por haberse reducido a su aprobación por los rectores en el seno de la ANUIES. Esta adhesión no se dio, o por lo menos no se tiene conocimiento de ello, por parte de los máximos órganos de gobierno colegiado de las instituciones, como son los Consejos Universitarios o sus equivalentes. Ni qué decir de compromisos que las comunidades académicas hubieran asumido en el marco de los planes, toda vez que ellas estaban ausentes como sujetos activos.

La condición de la existencia de programas de desarrollo precisos para la efectividad de los planes se cubrió parcialmente. Desde 1979 se formularon programas y proyectos específicos de diverso alcance y cobertura. En algunos ámbitos, se lograron avances significativos -como en el caso de la elevación a rango constitucional de la autonomía universitaria y la reglamentación de las relaciones laborales entre las universidades públicas autónomas y sus trabajadores-; en otros, se reportaron resultados un tanto inciertos de un sinnúmero de acciones emprendidas por las instancias de coordinación y planeación del sistema y de cada universidad; y, en otros más, se consideraron escasos los avances y los resultados logrados. Sin embargo, desde una perspectiva de conjunto, y pese a la gran cantidad de actividades realizadas que se reportan en el marco de la planeación de la década, se obtuvo un resultado pobre. Parece que fue mayor el esfuerzo que se hizo y la dedicación de los cuerpos técnicos de la CONPES, la ANUIES, la SEP y las universidades, que los cambios de importancia y trascendencia que se verificaron en el comportamiento del sistema y de cada institución en lo particular.

⁹KENT SERNA, Rollin "Política estatal para los académicos", en *Universidad Futura*. Vol. 2 núms. 6-7. México, UAM-Azcapotzalco, 1991. p. 25.

Muestra de ello es la gran tarea a la que se abocaron las diversas instancias de planeación, reflejada en los distintos informes presentados:

- En 1978 se formularon, a nivel nacional, 35 “esquemas programáticos” en el marco del PNEs; en 1984 once programas constitutivos del PRONAES y, en 1986, 24 “Proyectos Nacionales” del PROIDES.
- Para 1981 se reportaron 17 Programas Estatales Indicativos para el Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES) concluidos; programas y convenios en casi todas las regiones de la ANUIES y la constitución, en la mayoría de las instituciones, de unidades de planeación.
- En 1985 se dieron informes acerca de las acciones más relevantes apoyadas por el PRONAES en cada uno de sus programas, concentrando los recursos en apoyar proyectos de investigación, de formación de profesores y de servicios de apoyo a la docencia y la investigación.
- En 1985 y 1986, como paso previo a la elaboración del PROIDES, se realizó un intenso trabajo por parte de grupos técnicos especializados y de 26 Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) para elaborar diagnósticos sobre las funciones educativas y sobre el estado de ellas en cada entidad federativa.
- En 1988 se reportaba la formulación, a lo largo del sexenio 1982
- 1988, de 21 PEIDES y 22 Programas Institucionales (PIDE) de universidades públicas estatales, mismos que fueron editados por la CONPES en una serie sobre planeación.
- En 1989 se informaron los resultados de los proyectos nacionales del PROIDES, ennumerando las múltiples acciones realizadas en materia de apoyo a la planeación, estudios y diagnósticos, realización de eventos académicos, formación de personal, diseño de metodologías, evaluación, difusión, asesoría, etcétera.

Los balances realizados tras una década de planeación de la educación superior reconocían, y así fue analizado en la ANUIES,¹⁰ que para superar las limitaciones encontradas en los procesos y resultados de la planeación, no obstante la actividad desplegada a lo largo del país, era necesario definir las bases teóricas y prácticas en que ella se había sustentado hasta el momento. Además, era imprescindible encontrar nuevas formas de mediación y de concertación entre el Estado y las universidades; poner el énfasis en la coordinación y el desarrollo de la educación superior, más que en la planeación como proceso en sí mismo; pasar del marco general para el desarrollo de la educación superior a nivel nacional, a la promoción de proyectos y acciones que partan de ámbito regional y local; precisar las atribuciones y formas de relación entre las instituciones, en particular de las universidades públicas, y los gobiernos federal y estatales, así como entre la ANUIES y la SEP; e impulsar procesos de planeación institucional que no se limitarán a las unidades formalmente establecidas para esta actividad.

Adicionalmente, se consideraba como fundamental establecer una vinculación entre los procesos de planeación, los actores institucionales y los niveles de toma de decisiones; impactar a la educación superior con acciones concretas para el mejoramiento de la calidad académica de las funciones sustantivas; establecer consensos y compromisos concretos entre los distintos actores que intervienen en la educación superior; y plantear opciones para el desarrollo de las instituciones y no un modelo único.

Estos señalamientos concordaban con exigencias de las universidades y de sus comunidades, en el sentido de que tienen una participación más activa en el diseño y desarrollo de una nueva estrategia de desarrollo de la educación superior fincada en criterios de equidad en el trato financiero a las instituciones: descentralización en la toma de decisiones; reconocimiento de la madurez de las regiones; reconocimiento de la diversidad como elemento consustancial a la educación; y respeto a las diferentes concepciones educativas.

La ANUIES fue explícita al respecto, al plantear su posición frente al proceso de modernización que se buscaba impulsar. En sus aportaciones durante el proceso de consulta de 1989 señalaba lo siguiente: La modernidad

implica división y asunción de funciones; claridad y simplificación de procesos; agilidad y racionalidad en la toma de decisiones; participación corresponsable; lógica de eficiencia, competencia y eficacia; reconocimiento simultáneo de la diversidad y la interdependencia; . . . superación de dogmatismos, absolutismos y sectarismos; tolerancia, libertad y crítica.¹¹

La ANUIES propuso que hubiera continuidad en los fines y objetivos aceptados en el PROIDES (que se resumen en el mejoramiento de la calidad educativa), y cambios en las estrategias y las formas de operar en los procesos de planeación, a fin de que todas las partes involucradas en ellos asumieran sus compromisos correspondientes.¹²

2. Estrategia de la política estatal hacia las universidades públicas de 1989 a 1992.

En este apartado se presentarán algunas hipótesis sobre las continuidades y las innovaciones en la estrategia real seguida por el Estado en su trato con las universidades públicas, con la finalidad de inducir la modernización de éstas.

Para aproximarse al problema, es importante distinguir entre la estrategia ideológica y la estrategia real. La primera está plasmada en el Programa para la Modernización Educativa (PME), dado a conocer en octubre de 1989, en tanto que la segunda, que puede tener diferentes niveles de correspondencia con aquella, se ha ido construyendo a lo largo del sexenio, con la instrumentación paulatina de diversas medidas de política.

De la lectura del apartado de “estrategia de la modernización de la educación superior” del PMES, que se sitúa en el primer nivel de la estrategia arriba señalado, no se vislumbra un cambio con respecto a la seguida anteriormente:

Para promover la modernización de la educación superior, el gobierno federal reafirma los planteamientos de las instituciones concretados en el PROIDES. Específicamente, el gobierno federal reitera el acuerdo con las instituciones de educación superior alcanzado desde 1978, en Puebla, que generó el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) y la decisión de hacer de éste un instrumento para la consolidación del sistema nacional de educación superior.¹³

Parecía que, de nueva cuenta, el proyecto estatal continuaría con una “intervención suave” sobre las universidades públicas, con resultados inciertos, si nos atenemos a la experiencia del SINAPPES de una década.

En virtud de la naturaleza jurídica de las universidades públicas, se continúa formalmente con la vertiente de la inducción en los procesos de planeación; se plantea una estrategia de corresponsabilidad “asumida en un marco de libertad” por los gobiernos estatales, las instituciones de educación superior y la sociedad, y se reitera que se deben establecer o fortalecer los mecanismos de concertación para operar el PROIDES. A estas alturas no se anunciaba nada novedoso. En el PME, a pesar de que se habla de “acciones principales”, muchas de ellas no se precisan y se dejan para ser definidas por comisiones ad hoc en el seno de la CONPES, aunque se apuntan ya algunas líneas que se irán retornando como prioritarias, como sucede en el caso particular de la evaluación. Sin embargo, sí existen cambios en la estrategia gubernamental hacia las universidades públicas. Lo nuevo no radica en el nivel de la estrategia formalizada en un programa -como es el caso del PME- sino en la voluntad y la actitud del gobierno federal de tener una mayor incidencia en el desarrollo de las universidades públicas, de ir estableciendo un Estado evaluador y vigilante del destino de los recursos públicos que se canalizan a las universidades, y de asumir -en suma- un papel proactivo y de mayor directividad en materia de educación superior.

Este nuevo papel del Estado en el desarrollo de las universidades públicas se va definiendo no sólo en los discursos, sino, principalmente, en los hechos, al tomarse decisiones de política que tocan directamente fibras muy sensibles de la tradición universitaria de nuestro país, como más adelante veremos. Este cambio de

¹¹Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior”. Documento aprobado en la VIII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. Palacio de Minería, México, D.F., 11 de abril de 1989, en Revista de la Educación Superior, núm. 70. abril-junio de 1989. México, ANUIES, 1989. p. 13.

¹²Ibid. p. 48-49.

¹³Programa para la modernización educativa, op. cit. p. 131.

estrategia se va reconociendo por diversos estudiosos de la política educativa y por los actores universitarios, reconocimiento que no necesariamente implica adhesión al cambio con la orientación que le da el proyecto de modernización. A este respecto, Olac Fuentes señala:

El gobierno de Salinas de Gortari ha ido dando forma, desde 1989, a una política distinta, que aspira, por diversos mecanismos y búsquedas no siempre coherentes y exitosas, a establecer la capacidad estatal de orientar el rumbo del sistema. Esto ha generado cambios en los criterios de relación entre el gobierno y las instituciones. (Ahora se tiene la noción de que la educación superior) es un servicio que tiene que justificarse a partir de sus productos y resultados públicos.¹⁴

La nueva estrategia estatal tiene una doble vertiente: la primera es la que tiene que ver con los espacios de planeación formalmente establecidos, con la centralidad de la Coordinación Nacional de Planeación de la Educación Superior [CONPES], constituida con funcionarios del gobierno federal y los miembros del Consejo Nacional de la ANUIES (rectores y titulares de instituciones de educación superior); la segunda es la derivada directamente de las atribuciones legales asignadas a la Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC).

Es importante distinguir estas vertientes dado que, aunque están íntimamente ligadas en la práctica, no están atadas. La política estatal se ha venido instrumentando en ambas vertientes. Las grandes líneas de la política se concertan entre las instituciones de educación superior y el gobierno en el seno de los mecanismos establecidos, en tanto que las políticas relacionadas con el financiamiento público y su uso para inducir cambios en las líneas prioritarias para el gobierno, son definidas por la autoridad educativa del país.

De este modo, la política en marcha es el resultado de la articulación del proyecto estatal de modernización educativa y los lineamientos estratégicos impulsados por la ANUIES como consecuencia de los acuerdos tomados por los titulares de las instituciones de educación superior, en las cuatro Reuniones de la Asamblea General celebradas entre 1989 y 1991. Hemos asistido a un proceso complejo de planeación en que ha coexistido el acuerdo entre instituciones y gobierno sobre las grandes líneas de política, con la diferencia de enfoques en el terreno de lo operativo.

En el nivel de lo explícito de la política general, existen muchas coincidencias entre lo planteado por la ANUIES y el proyecto estatal de modernización.¹⁵ Las diferencias se van marcando por la perspectiva propia que se tiene en la instrumentación concreta de las políticas.

Mientras que, desde la perspectiva gubernamental, los cambios observables de las universidades son prioritarios al cono plazo, éstas reivindican los tiempos de maduración de los procesos de transformación educativa.

Con el propósito común de mejorar la calidad académica, se van entrelazando dos lógicas no sin puntos de tensión la lógica de la administración gubernamental, de escenario sexenal, que busca mostrar a la sociedad resultados del proceso de modernización; y la lógica académica que, sin negar la necesidad de cambios profundos, y precisamente para lograrlos, busca sentar las bases para la transformación real de las estructuras y prácticas universitarias.

Algunos hechos del proceso de construcción de la estrategia de modernización educativa son:

- La ANUIES, a principios de 1989 y por invitación expresa del Presidente de la República, realizó un proceso de consulta entre sus instituciones asociadas para hacer sus aportaciones al gobierno federal para la elaboración del Programa para la Modernización Educativa. Por su parte, la SEP efectuó distintos eventos para allegarse de otros elementos de análisis.
- En abril la ANUIES aprobó el documento “Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior”, mismo que fue entregado al Secretario de Educación Pública.

¹⁴FUENTES M., Olac., op. cit. p. 6.

¹⁵Es importante no perder de vista el contexto en el que se va definiendo la estrategia de modernización. En muy diversos foros y medios se expresan opiniones de distintos actores, tanto de la universidad como del gobierno y de la sociedad, que coinciden en la necesidad de realizar profundos cambios en las universidades, ante el agotamiento de su modelo de desarrollo y la profunda crisis por la que pasan, y frente a los nuevos retos de la globalización económica.

- En octubre se dio a conocer el PME.
- En noviembre se reinstaló la CONPES y se establecieron seis comisiones para desarrollar algunas de las “acciones principales” señaladas en el PME: evaluación de la educación superior; posgrado; fomento a la educación abierta; vinculación de la investigación con los sectores social y productivo; evaluación y promoción de la calidad de la investigación; e incorporación de las instituciones de educación superior a las actividades del Programa Nacional de Solidaridad.
- Durante 1990 los grupos técnicos de las comisiones desarrollaron sus programas de trabajo; los titulares de las mismas sesionaron en distintas ocasiones, con la presencia del Secretario de Educación Pública. Tres de ellas aprobaron y publicaron sendos documentos: “Programa Nacional de Posgrado”, “Lineamientos para evaluar y promover la investigación científica, humanística y tecnológica”, y “Evaluación de la educación superior”.
- En este mismo año inició el “Programa Nacional de Estímulos al Desempeño Académico”, con recursos otorgados por la SEP. Alrededor de un 30 por ciento del personal académico de tiempo completo de las instituciones de educación superior se incorporó a dicho programa.
- En febrero de 1991 se reunió el pleno de la CONPES por segunda ocasión para conocer el estado de los trabajos de las comisiones. Para los primeros meses de ese año, se tenía el siguiente panorama: De las seis comisiones, la que tuvo un impacto real fue la de evaluación (CONAEVA); las de investigación y posgrado concluyeron sus actividades, de hecho, con la aprobación de los documentos señalados, sin mayor trascendencia y sin haber desarrollado otras actividades programadas, ante la ausencia de lineamientos claros de la CONPES y de su Secretariado Conjunto la de educación abierta suspendió sus trabajos a los pocos meses de iniciados, ante las divergencias de concepción en esta materia entre los representantes de los subsistemas universitario y tecnológico; la de participación en el PRONASOL se sectorizó en la entonces SPP para la administración de becas a los pasantes de servicio social, luego de la firma de un convenio general signado por dicha Secretaría, la SEP y la ANUIES; y la de vinculación con el sector productivo, tras la formulación de una estrategia general en esta materia, suspendió sus actividades sin haber dado a conocer públicamente resultado alguno.
- En abril la CONPES aprobó la propuesta del Consejo Nacional de la ANUIES “Prioridades y compromisos de la educación superior”, que señala diez líneas de acción a nivel institucional y cinco a nivel interinstitucional, y que además orientan la canalización de los recursos del Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES), administrado por la SEP.
- En junio se instalaron los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES). De los ocho comités previstos por área de conocimiento y por funciones, dieron inicio cuatro: Ciencias Exactas y Naturales, Ingeniería y Tecnología, Ciencias Agropecuarias y en la función de administración, con la realización de evaluaciones sobre carreras de licenciatura, programas de posgrado e investigación, y organización administrativa, en distintas instituciones de educación superior del país.
- Para finales de ese año, las universidades entregaron los segundos reportes de evaluación institucional, en el marco del programa de la CONAEVA.
- En enero de 1992 Ernesto Zedillo sustituyó a Manuel Bartlett en la Secretaría de Educación Pública.
- En marzo la SEP dio a conocer el “Programa de la Carrera Docente del Personal Académico de las Instituciones de Educación Superior”, que de hecho sustituyó al programa de becas al desempeño académico de los años anteriores. Para ello, la SEP asignó a cada institución un monto anual, para regularizarse a partir de 1993, con el fin de otorgar un reconocimiento económico permanente al personal que habitualmente se dedica a la enseñanza y ha tenido un buen desempeño académico.

¹⁰MENDOZA, Javier y Huáscar TABORGA. “Elementos de evaluación del PROIDES y algunas líneas generales de estrategia para la educación superior”, en Revista de la Educación Superior. núm. 69. México, ANUIES, enero-marzo de 1989. pp. 159-160.

- En el mismo mes, la SEP anunció que trabajará en la elaboración de “exámenes generales de egreso de licenciatura” ligados al otorgamiento de la cédula profesional, como un aspecto de fundamental importancia para transitar de la evaluación de insumos y procesos a la evaluación de resultados.
- En el segundo semestre del año, se llevó a cabo la tercera fase de evaluación institucional, y se continuó con el apoyo a proyectos de las universidades vía FOMES.
- Los trabajos de los Comités Interinstitucionales de Evaluación avanzaron lentamente, entregando los primeros repones de evaluación sobre carreras de licenciatura y programas de posgrado, así como de la administración de distintas instituciones de educación superior. A fines del año, el Secretario Conjunto de la CONPES acordó la constitución de los cuatro comités restantes.
- Durante 1992 ni la CONPES ni sus comisiones sesionaron; en noviembre, el Secretariado Conjunto se reestructuró con los titulares de las Subsecretarías de Educación Superior y de Educación Tecnológica, el Director General del CONACYT y el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES.

Del recuento anterior, puede derivarse una hipótesis que deberá ser puesta a prueba en los próximos años, de acuerdo con la evolución que se observe en los procesos de planeación. Ella apuntaría que las instancias formales de planeación y concertación entre gobierno y universidades cumplieron con su cometido de acordar los grandes lineamientos de política, al mismo tiempo que dar legitimidad a la estrategia estatal hacia la educación superior; ya en la fase de desarrollo de acciones puntuales derivadas de aquéllas, los organismos gubernamentales han asumido una directividad creciente.

Del intenso trabajo desplegado en 1990 en el seno de la CONPES, se fue pasando al espaciamiento de reuniones, a la suspensión del trabajo de la mayoría de las comisiones y a la identificación cada vez mayor de estas instancias con la autoridad gubernamental. La CONAEVA ilustra esta situación: si bien formalmente es un espacio en el que participan tanto funcionarios gubernamentales como representantes de instituciones de educación superior, es apreciación muy extendida, en el medio universitario, que esta Comisión es una dependencia de la SESIC. Desde esta apreciación tiene que ver que su Secretario Técnico, quien coordina los trabajos de evaluación a nivel nacional, es un alto funcionario de dicha Subsecretaría, con el consecuente traslape de roles a desempeñar.

En este proceso de desplazamiento de los órganos de concertación han intervenido distintos factores. Entre ellos sobresale, sin duda, la mayor capacidad de intervención de la SEP en la reorientación del comportamiento de las universidades, al disponer de mayores montos económicos para ser canalizados como recursos adicionales a las universidades. También en ello ha jugado el cuestionamiento a la legitimidad de la ANUIES, como organismo representativo efectivo de los distintos subsistemas que integran la educación superior. Cabe señalar que durante 1992 esta Asociación realizó los cambios de su organización, acordados en su nuevo marco estatutario, para lograr una mejor representatividad y una mayor eficacia en sus trabajos.

Resulta evidente que, a diferencia de sexenios anteriores, existe la nueva actitud gubernamental se dialoga, se busca la concertación con las universidades, mas sin dejar de instrumentar las “líneas fuertes” de la modernización que interesan al gobierno de manera prioritaria. La lógica de “México tiene prisa para realizar cambios profundos” se ha ido imponiendo, y por ello, los planteamientos de proceder de manera gradual, analizar las implicaciones de distintas medidas, superar la visión del corto plazo, han sido interpretados como actitudes que fortalecen el inmovilismo. Esta perspectiva analítica ha estado en consonancia con un cuestionamiento profundo sobre la “viabilidad de la universidad pública”.¹⁶ Es del conocimiento público que la instrumentación de las políticas de modernización y la duda sobre la capacidad de reforma de las universidades públicas han ido juntas en estos años.

¹⁶En una reunión del Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, con los rectores de las universidades públicas en marzo de 1992, en Manzanillo, el funcionario realizó una fuerte crítica a las universidades públicas, insistiendo en la perspectiva gubernamental de que si no realizan los cambios acordes con las nuevas exigencias que plantea la sociedad, se verán seriamente cuestionadas en su viabilidad a futuro, declaraciones que ocasionaron un fuerte debate en la opinión pública.

3. Líneas del proyecto de modernización universitaria

Si se pasa a un análisis más detallado del proyecto de modernización universitaria vigente, se encontrará un propósito central: mejorar la calidad y la pertinencia social de la educación. y cuatro medios estratégicos centrales: evaluación, competitividad por el financiamiento, apertura y vinculación de las instituciones educativas con el sector productivo, y reformas organizativas y administrativas.

Debe apuntarse, así, la noción de una universidad renovada como organización encargada de producir y difundir el conocimiento científico, humanístico y tecnológico, que esté en correspondencia con los desafíos planteados por la sociedad actual, caracterizada -entre otras cosas- por el avance sin precedentes en el conocimiento; la tendencia a la globalización económica; el reclamo por la eficiencia y la eficacia en todos los campos; la competencia y la innovación; la complementariedad y la colaboración.

A continuación, se hará referencia, de modo particular, a los medios estratégicos que se utilizan -en el ya referido marco de la concertación, con sus limitaciones anotadas- para la inducción de los cambios deseados en las universidades públicas. Se darán por sentado aquellas líneas de acción que se relacionan directamente con el mejoramiento de las funciones sustantivas y sobre las cuales existe plena coincidencia entre las universidades y las autoridades educativas gubernamentales, como quedó reflejado en los documentos producidos durante la consulta para la modernización (revisión y actualización de los currículos, definición de la vocación de cada universidad en investigación y posgrado, mejoramiento de la infraestructura, formación del personal académico, innovaciones en la organización y práctica de la docencia, etcétera).

Evaluación

La evaluación ha constituido uno de los instrumentos centrales de la política de modernización de la educación superior. La centralidad que en años anteriores tuvo la planeación, en este régimen la ocupa la acción evaluadora. Se parte de la noción de que “para mejorar es necesario medir, juzgar y comparar, y sólo mediante la evaluación sabremos cómo somos y qué nos falta para ser como queremos ser y cómo debemos ser”.¹⁷

En este proceso de evaluación habrían de participar distintos actores, internos y externos a las universidades, para tener un mayor conocimiento de los procesos y resultados educativos, bajo la premisa de que la sola autoevaluación conduciría a la simulación y el autoengaño, por lo que se deberían establecer mecanismos de evaluación externa que dieran mayor confiabilidad a los juicios emitidos. El Subsecretario de Educación Superior fue explícito al respecto:

Con la participación más amplia en los procesos de evaluación de la educación superior, el país contará con mayor garantía de calidad de estos servicios. 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... La aceptación generalizada de la evaluación externa y de una mayor participación de la sociedad en su ámbito interno es una muestra fehaciente de que las ES se están constituyendo como sistemas abiertos. Así lo exige un país que está dando pasos importantes para participar con mayor éxito en un mundo cada vez más interdependiente. Es de esperarse que la evaluación y la correspondiente toma de decisiones apoyen el trabajo de los centros educativos para reforzar su liderazgo social en este proceso de cambio y de reafirmación de la identidad nacional.¹⁸

Sin duda, donde más avances se han obtenido es en materia de evaluación. La CONAEVA inició sus trabajos, como ya hemos visto, desde 1990, coordinando el proceso nacional de evaluación de la educación superior en tres líneas: 1) evaluación institucional a cargo de las propias universidades; 2) evaluación del sistema de educación superior (y de sus subsistemas universitario y tecnológico), a cargo de la ANUIES y la SEP; y 3)

¹⁷GAGO HUGUET, Antonio. “Algunas perspectivas en la evaluación de la educación superior en México”, en Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. México, SEP, 1992. p. 172.

¹⁸GAGO HUGUET, Antonio. “Comparecencia del Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados”, 11 de marzo de 1992, en Universidad Futura, Vol. 4, núm. 10. México, UAM-Azcapotzalco, verano de 1992. p. 22.

evaluación interinstitucional sobre programas académicos y funciones, a cargo de comités de pares.

Con este acuerdo nacional para evaluar la educación superior, se superaron intentos anteriores que no cristalizaron a nivel nacional.¹⁹ Durante 1990 y 1991 la totalidad de universidades públicas realizaron sendos ejercicios de autoevaluación, de cuyos resultados se han derivado problemas emergentes y proyectos de superación académica, algunos de los cuales han sido apoyados con recursos adicionales provenientes del Fondo para Modernizar la Educación Superior. La tercera fase de evaluación se desarrolló en 1992.

Adicionalmente, el entonces Secretario de Educación Pública, Manuel Bartlett, solicitó al Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo -coordinado por Philip H. Coombs- una evaluación externa sobre las universidades mexicanas, cuyo reporte fue entregado en 1991 con una serie de recomendaciones para el mejoramiento de la calidad educativa.²⁰ Las recomendaciones estaban acordes con la estrategia de modernización en marcha.

Una primera cuestión que surge ante estos resultados formales (la elaboración y presentación de reportes de evaluación) es saber hasta dónde han implicado verdaderos ejercicios de evaluación, con todas sus consecuencias, o hasta dónde se han limitado a cumplir con un acuerdo nacional, asumido por los titulares de las universidades, sin desatar verdaderos procesos institucionales de valoración de los quehaceres cotidianos. En otras palabras, habrá que conocer si el proceso de evaluación ha servido como instrumento efectivo para el cambio institucional.

Sobre este punto no es fácil hacer afirmaciones contundentes, dada la gran diversidad de situaciones detectadas en las universidades, en lo que toca a formas y a los resultados obtenidos en sus procesos internos de evaluación. Como en otros campos de la educación superior, no es posible hacer generalizaciones válidas. La evidencia que se tiene apunta en la dirección de que a ritmos desiguales y con diversos niveles de profundidad, las universidades están incorporando lo que se ha llamado una cultura de la evaluación.

Se han observado situaciones diversas, que van desde asumir la práctica de la evaluación como un “requisito” que hay que cubrir para acceder al financiamiento del gobierno federal, de acuerdo con los nuevos criterios por él establecidos, hasta hacer de ella un medio institucionalizado, parte inherente del proceso de planeación y desarrollo universitario. La gama de situaciones que se presentan es muy amplia: para algunas universidades la evaluación no es una práctica novedosa, al haberla venido realizando desde años atrás; para otra, en cambio, resulta un nuevo aspecto de su vida institucional no exento de dificultades y resistencias.

Reconocida esta diversidad, en 1990 se identificaron limitaciones en las evaluaciones de las universidades, muchas de las cuales continuaron en 1991. Entre ellas están el enfoque descriptivo predominante, la poca información sistematizada y confiable, la carencia de análisis profundo, la restringida participación de la comunidad académica, y la poca explicitación de la vocación institucional, traducida en la ausencia de referentes valorativos definidos por la propia universidad para realizar su evaluación.

Diversos han sido los factores que han intervenido en esta situación, como son, en la fase de arranque, la falta de precisión de la estrategia de evaluación; la confusión entre el acto de informar y la práctica de evaluar; la falta de acuerdo efectivo entre los representantes de las universidades y del gobierno federal sobre las características y alcances de estos procesos; la carencia de tiempo para realizar verdaderos ejercicios evaluativos, y cierto cansancio en las universidades por tener que atender múltiples solicitudes de información y evaluación con destinos diversos (CONAEVA, CONACYT, Becas al Desempeño Académico, SEP-ANUIES, etcétera).

Han sido frecuentes las quejas de miembros de las comunidades universitarias en tomo a todos estos procesos con el argumento de que, si no se articulan y programan adecuadamente, más que constituir un instrumento de utilidad, pueden convertirse en requisitos burocráticos que entorpecen el quehacer educativo. Sin embargo, es un hecho que se han dado avances en este campo, y si bien hay mucho por corregir, cada vez está más extendido el convencimiento en la necesidad de la evaluación.

¹⁹Víd. La evaluación de la educación superior. México, ANUIES, 1984, donde se presentó la estrategia de evaluación acordada por las universidades, y que no tuvo impacto más allá de unas cuantas instituciones.

²⁰COOMBS, Philip (Coord.). Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México. Informe del CIDE al Secretario de Educación Pública. México, FCE, 1992.

Otra línea de evaluación iniciada es la evaluación interinstitucional sobre programas académicos, la cual fue practicada por miembros de las propias comunidades académicas. Desde 1991, como ya se señaló, se acordó la constitución de comités de evaluación en las diversas áreas del conocimiento y funciones universitarias, estando cuatro de ellos en funcionamiento en 1991 y 1992. Los comités realizaron evaluaciones sobre carreras profesionales y programas de posgrado en diversas instituciones de educación superior del país, con el propósito de formular recomendaciones para el mejoramiento de la calidad de cada uno de ellos.

Competencia por el financiamiento

Ligado a la evaluación, se ha venido impulsando la directriz de fomento a la competitividad para la obtención de recursos económicos, tanto a nivel institucional como individual.

Frente a la aplicación de criterios de asignación que obedecían más al tipo de correlación de fuerzas políticas entre gobierno y universidades, y a la consideración de variables de tipo cuantitativo (matrícula, plantilla de personal, etcétera), se hace la diferenciación, de manera cada vez más nítida, entre la obtención de recursos económicos ordinarios y la de recursos adicionales para proyectos específicos de calidad.

Un elemento novedoso es que, a diferencia del sexenio anterior, se ha dado un crecimiento -en términos reales- en el monto de los recursos canalizados a las universidades, modificándose con ello la tendencia histórica de asignación. De acuerdo con información proporcionada por la SEP, en los tres primeros años del sexenio, el subsidio federal para las universidades públicas pasó de poco menos de dos billones de pesos en 1988 a 4 billones en 1991, a precios corrientes, lo que representó un crecimiento de 118 por ciento, frente a una inflación de 84.1 por ciento. A estas cantidades se añadieran las aportaciones para construcción vía CAPFCE, y para proyectos de investigación y formación vía DIGICSA y CONACYT.²¹ Los mayores crecimientos se dieron para proyectos específicos y para gastos de operación.

Este crecimiento del financiamiento público a las universidades -a pesar de que aun no alcanza en esta materia el nivel que se tenía antes de 1982- ha otorgado al gobierno federal un mayor margen de actuación para incidir en las transformaciones deseadas en las universidades.²²

En el nuevo esquema de financiamiento, a su vez, se apunta hacia la diversificación de las fuentes de financiamiento de las universidades, para disminuir su dependencia del subsidio público, principalmente el de carácter federal. Se reporta que los ingresos propios de las universidades públicas representaron -en promedio- para 1991, alrededor de un 84 por ciento de su financiamiento total.²³

Con el propósito de incidir en la transformación de las universidades, se estableció el llamado “Fondo para Modernizar la Educación Superior” (FOMES), cuyos recursos se distribuyeron -en 1990 y 1991- con base en los resultados de las autoevaluaciones y la definición de proyectos prioritarios por cada universidad, y como resultado de la valoración que realizó la SEP en torno a la calidad y pertinencia de los mismos. A finales de 1992, la SESIC integró comités de académicos, de manera análoga a lo practicado por el CONACYT, para la evaluación de los proyectos que fueron presentados al fondo FOMES.

También el CONACYT por su parte, ha sido contundente en la nueva estrategia de financiamiento que se ha seguido. El caso más notorio es el establecimiento de un padrón de posgrados de excelencia, tras la evaluación no exenta de crítica por parcial y apresurada, para orientar la canalización de recursos económicos.

Como ha señalado en diversos foros el Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, los criterios que orientan estas asignaciones son el de excelencia y el de pertinencia, los cuales consideran a la calidad de los

²¹GAGO HUGUET, Antonio. *Vid supra* nota 18, p. 18.

²²Con respecto al financiamiento público canalizado a la educación superior, en 1992, se hicieron distintos análisis en la ANUIES y en la SEP. Mientras la primera señalaba que entre 1982 y 1990 hubo un decremento real del 17 por ciento en el subsidio federal canalizado a las universidades públicas estatales, la SEP hablaba de un incremento del 33.8 por ciento entre 1983 y 1991. Estas divergencias, derivadas de los años que se tomaron de base para la comparación, y de la consideración de distintos rubros de gasto ejercido, propiciaron un análisis más detenido sobre la evolución real del financiamiento canalizado a la educación superior en los años de la crisis. Véase las comparencias del Subsecretario de Educación Superior y del Secretario General Ejecutivo de la ANUIES en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.

²³ARREDONDO, Víctor. “La estrategia general de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior: resultados preliminares”, en *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior*. México, SEP, 1992. p. 160.

proyectos y su impacto potencial en el desarrollo del país, de acuerdo con el ámbito al que corresponda. La Subsecretaría de Educación Superior ha sido explícita al respecto:

El gobierno federal viene operando una nueva modalidad de financiamiento público, basada ya no en criterios cuantitativos como el tamaño de la matrícula estudiantil o de la planta de personal académico, sino en criterios cualitativos. En esta modalidad, se asignan recursos extraordinarios para proyectos universitarios, sólidamente articulados, resultantes de los procesos de autoevaluación, que buscan la calidad o la excelencia, y que pueden tener impacto estructural en las instituciones. Este tipo de financiamiento, que en la actualidad representa alrededor del 10 % del total de los recursos públicos federales asignados a la educación universitaria, muestra una tendencia positiva de crecimiento. . . Además del impulso a este tipo de proyectos estratégicos, se busca estimular el logro institucional, al utilizar también como criterio de financiamiento, la medida en que cada casa de estudios alcanza sus metas propuestas y utiliza adecuadamente los recursos asignados” .²⁴

Esta política, sin embargo, no deja de ser tema de fuerte polémica al interior de las universidades. El debate se traslada ahora a la forma como los tomadores de decisiones -en la universidad y en el gobierno- hacen operativos los criterios de calidad, excelencia y pertinencia, aunque se está transitando hacia un proceso de mayor transparencia en la asignación de los recursos.

Todo proceso de evaluación entraña dificultades y diferencias de interpretación de acuerdo con las preconcepciones en acto de los sujetos que toman las decisiones. Las inclusiones y exclusiones, bajo una argumentación, son susceptibles de trasposición a la luz de una distinta. Es el caso que se debate en tomo al menor estatus que, para las instancias de financiamiento, adquieren las ciencias sociales frente a las consideradas áreas prioritarias, ligadas a las “ciencias duras” y a las ingenierías y tecnologías. Lo es también la señal de alerta, que ha externado la comunidad académica, acerca del riesgo de que un criterio estrecho de calidad haga caer en el círculo vicioso de que sólo se apoya lo que se juzga excelente, en descuido de lo prometedor y lo viable, no obstante que las autoridades gubernamentales declaren lo contrario.

Junto con el incentivo financiero a la competitividad de las universidades por la calidad, el gobierno ha ampliado los mecanismos de estímulo al personal académico en función de su productividad y a la calidad de su desempeño, tal como venía operando desde 1984 con el Sistema Nacional de Investigadores, que sólo cubriría la parte de este personal dedicada a la investigación.

En 1990 comenzó a operar el Sistema Nacional de Estímulos al Desempeño Académico, con una cobertura del 30 por ciento del personal de mejor desempeño académico en cada institución, en rangos de uno a dos y medio salarios mínimos de compensación adicional, y en algunas universidades hasta de nueve salarios mínimos.

En marzo de 1992, se anunció el establecimiento del Programa de la Carrera Docente del Personal Académico, que pretende otorgar un reconocimiento a quienes se dedican principalmente a la enseñanza, para lo cual las universidades recibirán recursos económicos adicionales que serán parte del presupuesto regularizable a partir de 1993.

Estas medidas apuntan directamente a la deshomologación en el terreno laboral, lo que implica un cambio en los pactos entre las universidades y los organismos gremiales.

Estos programas pueden entenderse en parte como una forma de respuesta a las reiteradas peticiones formuladas por la ANUIES a las autoridades gubernamentales, en el sentido de canalizar mayores recursos y apoyos al personal académico y a las universidades, y que refuerzan acciones ya vigentes emprendidas por algunas universidades, como es el caso de la UNAM y de la UAM. La línea política es clara a este respecto: no habrá aumentos generalizados de los salarios de profesores, sino que sus ingresos aumentarán en función de su desempeño, política que, en el sentir de la mayoría de los académicos, resulta a todas luces insuficiente para recuperar el poder adquisitivo de los salarios, calculado en un 60 por ciento entre 1982 y 1990. Además, la mayoría de los profesores, que tienen contrato por horas, están excluidos de estos programas de estímulos, con el consecuente descontento de este sector, el cual ha sido fuertemente castigado en sus condiciones salariales.

²⁴Ibidem. p. 159.

El impacto de estas medidas será limitado si no se acompaña de otras que impliquen un mejoramiento integral de las condiciones institucionales, laborales y salariales en que se desenvuelve el profesor. Está cada vez más extendida la convicción de que para lograr la superación académica de las universidades, se requiere de un impulso decidido del Estado hacia las universidades públicas, impulso que, pese a las acciones tomadas, no es contundente en la actual estrategia implantada, sobre todo al cerrar la vía de una recuperación salarial que sirva de base para la diferenciación ulterior.

Sin embargo, de manera desigual al interior de las comunidades académicas, más entre investigadores que entre profesores, comienza a observarse una actitud, que incorpora valores antes considerados ajenos a la academia: la productividad, la competencia, la eficiencia, la eficacia y los resultados. A pesar de que se reconoce que aún existen problemas y deficiencias en los mecanismos concretos que están operando en este terreno, y que en varios casos la competitividad por la obtención de mayores recursos está produciendo efectos negativos en los ambientes académicos, el principio de diferenciar el trabajo y sus resultados -frente a un trato igualitarista- principia a ganar terreno.

Apertura y vinculación con el sector productivo

La competitividad y la productividad en el trabajo académico conllevan también un desplazamiento del lugar desde el cual se otorga valor a lo realizado en la universidad. Frente a la concepción tradicional de autovaloración de lo educativo por la universidad misma, en el marco de la autonomía y la libertad de cátedra, el proyecto de modernización otorga a la sociedad la responsabilidad de ponderar, juzgar y valorar los productos universitarios que a ella están destinados. De ahí el énfasis en la evaluación externa y en el impulso a una nueva forma de acreditación profesional que encuentra su asiento en la sociedad civil, en donde lo determinante son los resultados obtenidos, como ha sido expresado por las autoridades educativas:

Al no contar el país, a excepción de dos o tres carreras profesionales, con criterios y estándares básicos nacionales para los programas más importantes de formación académica y profesional ni con instrumentos estandarizados (exámenes nacionales) para valorar al calidad de cada ingresante y egresado en toda institución educativa, la sociedad mexicana (padres de familia, estudiantes potenciales, empleadores, agencias de financiamiento, etc.) no puede tener certeza alguna sobre la calidad educativa de sus instituciones y programas. Lo que se persigue es la definición de parámetros nacionales de rendimiento académico y de estándares básicos de desempeño que todo egresado debe satisfacer para poder ser acreditado profesionalmente.²⁵

Para ello, la SEP inició los estudios conducentes para el establecimiento de exámenes nacionales como requisito para el otorgamiento de la cédula profesional en aquellas profesiones de interés social, a ser instrumentados por un organismo específico de acreditación de carácter no gubernamental.

En otra vertiente, la referencia a la sociedad en esta nueva noción de apertura de las universidades, tiene su núcleo en el sector productivo. Si bien desde hace muchos años se viene insistiendo en la necesidad de fomentar una mayor interacción entre los programas académicos y el aparato productivo de su entorno, las evaluaciones practicadas han detectado una escasa interacción efectiva, más allá de declaraciones, buenas intenciones y algunas experiencias restringidas a algunas universidades.

El énfasis en la vinculación esta acorde con la política de apertura, que en diversos órdenes de la vida del país, se está dando. Se impulsa la participación de otros sectores sociales y económicos en la tarea educativa, bajo la premisa de que la educación no termina en las aulas ni es responsabilidad exclusiva de las instituciones escolares. Con el criterio de pertinencia de lo que se enseña, se considera que una vinculación adecuada con su entorno inmediato repercutirá favorablemente en el fortalecimiento de la calidad de los procesos y productos educativos.

A partir de 1989, se ha observado en las universidades un interés explícito por fortalecer su vinculación con el sector productivo, de modo adicional a la interrelación tradicionalmente mantenida con sectores de la sociedad, principalmente a través del servicio social. Este interés se viene concretando en acciones de muy variada naturaleza y alcance, como son el establecimiento de convenios con empresas públicas y privadas para

²⁵Ibidem. p. 161.

la realización de proyectos de investigación; la prestación de asesorías, servicios de capacitación y formación de personal; la constitución de centros de innovación tecnológica; la consultoría a unidades productivas; etcétera. Adicionalmente, estas acciones están representando una fuente de ingresos adicionales para las universidades.

En apoyo a esta vinculación, se han conformado diversas comisiones e instancias con representantes de las universidades y de sectores empresariales (en la CONPES, como ya se vio, se conformó una comisión en este campo, aunque con escasos resultados); se han celebrado encuentros regionales y locales de diverso tipo, y se han firmado convenios generales y específicos de colaboración.

Puede decirse que, en términos generales, hay consenso en tomo a la necesidad de esta vinculación. Sin embargo, éste se pierde cuando se aterrizan las formas de interrelación bajo una concepción determinada, y se sobredimensiona el alcance educativo que ella tiene. La insistencia sobre este punto, para algunos, fácilmente puede hacer caer a la universidad en una institución que esté al servicio de demandas puntuales de ciertos sectores económicos, desvirtuando sus propósitos educativos sustanciales. Otros más apuntan el riesgo de que el modelo predominante de vinculación apunte solamente la relación con el sector empresarial privado, descuidando la vinculación con el cada vez más inasible y desdibujado sector social.

Innovación organizativa y reordenación administrativa

Es indudable que una de las líneas de la política de modernización en marcha que ha sido detonante de un fuerte debate al interior de las comunidades académicas y en muy variados espacios de la sociedad, es la que tiene que ver con los cambios internos que se busca promover en las universidades públicas, tanto en sus estructuras organizativas y administrativas como en sus políticas de financiamiento.

Lo que se ha denominado reordenación administrativa y normativa ha tocado puntos muy sensibles que anteriormente no se abordaban por alterar valores, tradiciones y prácticas muy arraigadas, y que, en su instrumentación, está polarizando a las comunidades universitarias. Tal es el caso de las formas de organización y gobierno de las instituciones, el cobro de cuotas a los estudiantes, los procesos de descentralización de algunas universidades grandes, los nuevos esquemas de organización de instituciones de educación superior con una fuerte participación de sectores externos en sus órganos de planeación y gobierno, mayor énfasis en la necesidad de diferenciar la educación media-superior de la superior, el establecimiento de un mayor rigor en el ingreso y la permanencia del estudiante, la redefinición de los pactos tradicionalmente establecidos entre las universidades y sus organizaciones sindicales, las nuevas formas de estimular el trabajo académico sin intervención de los sindicatos, etcétera.

Se pretende implantar una nueva cultura organizativa en las universidades públicas que, de lograrlo, impactará en un cambio de estructuras y de prácticas, de normas y de conductas. Lo propuesto a nivel declarativo no es novedoso. Basta revisar el PROIDES, cuyas líneas son retomadas, más ahora asistimos a cambios efectivos en algunas áreas.

La imagen negativa de la universidad pública propagada en estos años toca directamente aspectos de su organización y administración: excesivo centralismo y burocratismo; predominio de los intereses políticos sobre los académicos; lagunas normativas que permiten manejos discrecionales de las autoridades; ineficiencias administrativas; costos excesivos; cotos de poder; falta de transparencia en el uso de los presupuestos, etcétera.

En distintos tonos y por distintas vías, el gobierno ha presionado a las universidades a realizar cambios en este terreno de manera inmediata y demostrable, a fin de reestablecer un ciclo de confianza entre ellas, el gobierno y la sociedad. Se ha planteado una estrategia de corresponsabilidad, en la cual las universidades demuestren su voluntad de cambio, de reordenación profunda y de innovación, y el gobierno respalde los esfuerzos y los logros alcanzados.

Los criterios para la asignación de los recursos FOMES para 1992, explícitamente formulados y dados a conocer a las universidades, se inscriben precisamente en el impulso a esta nueva cultura organizativa:

El propósito fundamental del Fondo es inducir, apoyar y estimular aquellas estrategias y proyectos que por su naturaleza y objetivos tienden a transformar la estructura y los procesos de las universidades, con el

fin de que respondan con mejor nivel de calidad a los grandes retos del país en materia de formación de recursos humanos calificados y de desarrollo científico, tecnológico y humanístico. La asignación de recursos FOMES se orientará a apoyar aquellos proyectos que estén sólidamente sustentados, que sean factibles y que impliquen compromisos concretos de reordenamiento. Una clara expresión de la actitud institucional hacia el cambio se da cuando los compromisos asumidos, así como los objetivos y metas de los proyectos, se hacen del conocimiento público, tanto al interior como al exterior de las casas de estudio.²⁶

De manera específica, se señalan cinco criterios para asignar estos recursos; a los dos ya señalados -el de excelencia académica y pertinencia social- se añaden otros dos que apuntan en la dirección señalada: “la orientación evidente hacia el mejoramiento de la estructura, administración y funcionamiento de la institución educativa, y la muestra de altos niveles en su desempeño y resultados”.

La necesidad de cambios en el terreno organizativo ha sido un reclamo muy extendido al interior de las comunidades académicas. El proceso inacabado de reforma de la UNAM, durante el Congreso Universitario, mostró la preocupación de los distintos sectores sobre este punto, aunque la polarización de posiciones sólo permitió instaurar los Consejos Académicos de Área, quedaron pendientes en la agenda otros aspectos como la descentralización y las formas de gobierno.

Sin embargo, del consenso sobre la necesidad de cambios en la organización y administración de la universidad, como un aspecto crucial para el mejoramiento de la calidad educativa, se pasa a la diferencia en las soluciones posibles y los tiempos para implantarlas.

De acuerdo con los informes y los reportes de evaluación de las universidades se han realizado muy variadas acciones de reordenación administrativa, entre las que pueden señalarse, a manera de ejemplo: un mejor equilibrio en la estructura del gasto (mejor asignación porcentual a la administración y a pago de salarios, y aumento a gastos de operación y a las funciones sustantivas); simplificación y automatización de los procesos administrativos; actualización de la normatividad; institucionalización de los procesos de planeación, programación y evaluación; reestructuración de la organización institucional y desconcentración funcional; revisión del peso de la administración central; aumento en las cuotas a los alumnos; mejoramiento en los procesos de selección de los alumnos, y en los mecanismos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, etcétera.

No obstante, los resultados de los cambios administrativos son desiguales entre las universidades, y su impacto en el mejoramiento académico no es muy visible al corto plazo. De continuar en la dirección de una nueva racionalidad en los procesos institucionales, siempre que lo académico constituya el eje de estas transformaciones, transitaremos hacia una universidad renovada. Más el riesgo de estos cambios radica en que ellos se limiten a cambiar las normas externas sin incidir en la formación de una nueva cultura entre los diferentes componentes de la comunidad universitaria: profesores, estudiantes, trabajadores y autoridades.

Otro riesgo es que estos cambios no conlleven un consenso de los diversos actores, y por ello no sean asumidos en las prácticas cotidianas, con el posible efecto paradójico de deteriorar el ambiente académico de los espacios educativos. También se han elevado voces de alerta sobre algunos cambios en esta materia que pueden atentar contra los valores académicos esenciales de la universidad, como son la libertad de pensamiento, la crítica razonada y la pluralidad de opciones en la resolución de problemas.

Conclusiones

Del rápido repaso de lo planteado y logrado en planes de educación superior anteriores, contrastado con lo que se ha observado durante la primera mitad del sexenio 1988-1994, pueden extraerse algunas conclusiones para la reflexión:

- 1) En esta administración se observa una mayor interrelación entre los niveles declarativo y operativo del proyecto de modernización de la educación superior, se cuenta para ello con realizaciones efectivas en

²⁶SEESIC. “Criterios para la asignación de recursos provenientes del Fondo para Modernizar la Educación Superior”, septiembre de 1992.

las líneas estratégicas: evaluación, competitividad para el financiamiento, apertura y vinculación social, y reordenación administrativa.

- 2) Se ha dado un cambio en la actitud gubernamental hacia las universidades públicas, a la que concurren la crítica abierta a su organización, funcionamiento, desempeño y resultados; el aumento en los recursos a ellas canalizados, con criterios explícitos para su asignación, centrados en la excelencia y la pertinencia, y la mayor intervención en la realización de los cambios deseados.
- 3) Los cambios no se han dado simultáneamente en todos los campos propuestos, a las mismas velocidades y en todas las universidades, pero asistimos al surgimiento de una nueva cultura organizacional al interior de las instituciones, aún incipiente.
- 4) Las comunidades académicas de las universidades están alejadas de la definición y aplicación de las políticas de modernización en marcha. La interlocución con las autoridades gubernamentales continúa restringida a los ámbitos de los rectores y sus equipos.
- 5) Los espacios de concertación representados en el SINAPPES constituyen el medio para acordar las grandes líneas de estrategia entre el gobierno y las autoridades universitarias. La efectividad de estos espacios para concertar acciones han sido variables, y se observa el desplazamiento de la toma de decisiones para aspectos operativos en los órganos gubernamentales.
- 6) Aún no se cuenta con evidencias suficientes y claras sobre el impacto que la política de modernización universitaria está teniendo en el mejoramiento de la calidad educativa, pero son de esperar efectos diversos, de acuerdo con la trayectoria y las condiciones de cada institución. Algunos serán de signo positivo, si efectivamente se logran superar como eje del quehacer universitario a las funciones sustantivas, y se sientan las condiciones organizativas más favorables para su desarrollo. También existen dudas e incertidumbre sobre esta política, planteadas por las comunidades académicas en el sentido de que se enfrentan algunos riesgos: favorecer un proceso de creciente segmentación entre las universidades consolidadas y con recursos, y las universidades débiles y con condiciones desventajosas; establecer una feroz competencia que haga desaparecer un conjunto prometedor de programas académicos; valorar sólo aquellas actividades directamente vinculadas a las esferas económicas o tecnológicas, y minimizar otras de las áreas de las humanidades y las ciencias sociales, consideradas menos redituables en una lógica de mercado.
- 7) La política actual se plantea en un contexto de cambios acelerados y en un momento de redefinición de la organización económica, política y social del país. Ante estos cambios, las universidades no pueden continuar sin transformaciones de fondo. El gran reto que se plantea es avanzar en la instrumentación de procesos de reforma de cada institución, de acuerdo con sus condiciones, sus posibilidades y sus propios proyectos. Al mismo tiempo, se tendrá que lograr que las instancias de concertación con el gobierno no se limiten a la búsqueda de consensos sobre los fines y propósitos a alcanzar, sino hacer de ellas mecanismos efectivos de diálogo y de compromiso mutuo, respetando las diferencias y particularidades de las tareas directamente educativas y las que corresponden al ámbito gubernamental.

Enero de 1993.