

ACUERDOS Y DESACUERDOS CON LA RESEÑA DE LA OCDE

PABLO LATAPÍ

Investigador del centro de estudios sobre la Universidad, UNAM

INTRODUCCIÓN

A solicitud del gobierno de México, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha elaborado una Reseña (o Examen) de la educación superior (ES) y educación media superior (EMS) de México. Aunque hasta junio de este año se publicará la versión definitiva, junto con el documento que proporcionó la Secretaría de Educación Pública (SEP) a los examinadores, la versión preliminar fue presentada por los autores y discutida ante funcionarios y algunos rectores el pasado 26 de marzo y circula ya entre los interesados. La intención fundamental de la Reseña es servir de estímulo a la discusión de los problemas de estos niveles educativos, aprovechando la experiencia de la OCDE en ejercicios de esta naturaleza y las ventajas para el país de contar con una apreciación externa. En el espíritu de contribuir a esa discusión se exponen aquí algunos comentarios.

Procederé por el orden siguiente: 1) un breve resumen del documento; 2) algunas observaciones generales; 3) observaciones sobre el diagnóstico; 4) observaciones sobre las propuestas. En este último apartado seguiré el orden de los capítulos III y IV, en vez del de las recomendaciones finales que se enlistan sumariamente en el Capítulo V; me ha parecido que así se respeta mejor el contexto en el que se ubican.

BREVE RESUMEN

Tras una introducción sobre la génesis, desarrollo y carácter de la Reseña, se plantea una primera aproximación a las características del contexto (capítulo I) y se describen los niveles postobligatorios del sistema educativo, adelantando ya algunas observaciones de carácter diagnóstico (capítulo II). Los capítulos III y IV constituyen propiamente el diagnóstico; el primero destaca las cuestiones fundamentales en que se focaliza la atención, y el segundo, más propositivo (con el título “La conducción del sistema”), se centra en los instrumentos requeridos para elaborar y poner por obra una estrategia de reforma en la que participen sus diversos actores. Finalmente se recogen las recomendaciones (capítulo V) que se han ido apuntando a lo largo de los capítulos III y IV. Citaré los pasajes indicando con romanos el capítulo y con arábigos el párrafo.

OBSERVACIONES GENERALES

El documento está elaborado con esmero; en general está bien sustentado; demuestra una aproximación concienzuda y responsable a su objeto de estudio (tanto más notable cuanto que sus autores sólo estuvieron 14 días en el país, sumando sus dos visitas, además de las visitas preliminares durante 1994); es cuidadoso en sus apreciaciones y claro en su exposición. En suma, cumple su propósito de servir a una discusión orientada a la toma de decisiones sobre la reforma de la EMS y ES.

Tomando en cuenta, sin embargo, que es el primer examen que realiza la OCDE del sistema educativo de un país latinoamericano, menos familiar en sus características que la mayoría de sus países miembros, no es de extrañar que con tenga algunas apreciaciones cuestionables u opiniones que muestran desconocimiento de la evolución de nuestro sistema educativo, o que algunas de sus recomendaciones ignoren experiencias ya hechas en el mismo sentido que no resultaron exitosas.

La introducción informa sobre los términos de referencia de esta Reseña y en particular sobre las razones para incluir la EMS y el propósito de examinar no sólo el funcionamiento interno de estos niveles de enseñanza, sino su capacidad de responder a las demandas sociales y económicas futuras, como es costumbre en este tipo de ejercicios de la OCDE.

Quizás hubiese sido conveniente distinguir de manera explícita, en los objetivos del estudio, la apreciación del desarrollo de estos niveles educativos a la luz de los estándares deseables derivados de las orientaciones de la OCDE y, por otra parte, la apreciación global. De hecho esos estándares intervienen en ciertos momentos como criterios de referencia, sin que se hayan explicitado previamente. Para el gobierno mexicano hubiese sido útil conocer puntualmente los ajustes eventuales que implica nuestra pertenencia a la Organización en asuntos como: información estadística, homologaciones o equivalencias, evaluaciones obligatorias o recomendadas, sistemas de acreditación, medidas de calidad, requisitos académicos del profesorado, y otros. De la evaluación hecha no quedan claros los puntos principales en que nuestro país debiera procurar estos ajustes en virtud precisamente de su ingreso a la Organización.

La decisión de incluir la EMS (justificada a juicio de los autores por ser una transición entre una enseñanza masiva y obligatoria y programas de formación más selectivos) hizo más compleja la tarea, dada la especificidad de sus problemas; sin embargo, los autores lograron un tratamiento equilibrado de ambos niveles.

En cambio, desconcierta el tratamiento dado a la enseñanza normal: inicialmente se da a entender que se incluirá (II, 60) y repetidamente se afirma que la Reseña comprende todas las enseñanzas postobligatorias, sin embargo, en ningún momento se examina a la educación normal, lo cual no obsta para que al final se formulen recomendaciones sobre ella (III, 152, III, 230; V, 284, IV). Sin base alguna, se proponen tres “direcciones por explorar”: “reagruparlas en instituciones multipolares”, “adscribir las a alguna universidad como una escuela profesional entre las otras” y “organizar un reclutamiento (de los alumnos) en el transcurso de las carreras” (confuso, en III, 230, al fin). Al menos las dos primeras propuestas son, me parece, difícilmente conciliables con las características de nuestra enseñanza normal, sin que esto signifique que no sea deseable acercarla a la enseñanza universitaria y urgente encontrar las maneras de hacerlo. En todo caso es preferible considerar que la Reseña no cubrió la enseñanza normal.

Una lectura adecuada del documento debe tomar en cuenta lo accidentado de su proceso de elaboración: el cambio sexenal los varios cambios de secretario de Educación Pública y de subsecretario de Educación Superior, la crisis financiera a partir de diciembre de 1994, y sobre todo la formulación del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE), dado a conocer el pasado 12 de enero. Respecto a este último, es obvio que la Reseña no pudo tomarlo en cuenta (aunque curiosamente lo menciona en IV, 256), y esto hace que en algunos puntos el texto resulte menos actualizado, aunque muchas de sus propuestas son convergentes con las de este documento.

OBSERVACIONES SOBRE EL DIAGNÓSTICO

No obstante las cualidades del texto ya señaladas, y el hecho de que sus autores lograron en poco tiempo una buena aproximación al objeto de estudio, el diagnóstico resulta discutible en algunos puntos sustanciales, principalmente por algunas premisas implícitas que el lector mexicano advierte. Todo diagnóstico parte de criterios de referencia o perspectivas filosóficas o culturales generalmente implícitas, y en esto radica precisamente la ventaja de contar con visiones extremas de nuestros problemas; pero a veces esas perspectivas introducen distorsiones. A continuación señalo tres parámetros implícitos en el diagnóstico que dan pie a apreciaciones discutibles.

El primero es un enfoque excesivamente centrado en los problemas internos del sistema educativo, y por tanto también en soluciones internas, con escasas referencias a las características de la demanda, a la realidad del mercado de trabajo y al contexto social a pesar de que en la introducción se afirma lo contrario. Este enfoque acarrea, en algunos casos, distorsiones en las apreciaciones o conduce a sugerir soluciones que resultarán ineficaces. Dos ejemplos: la baja demanda por la opción tecnológica de la educación media superior se atribuye principalmente a falta de atractivo de los planes de estudio o a una imagen social idealizada de la licenciatura (III, 160-162); en consecuencia, se espera que mejorando la pertinencia de los contenidos se inducirá mayor demanda. En mi opinión, un dato mucho más importante en el planteo de este problema es el de la sobreoferta de mano de obra calificada y su repercusión en los niveles salariales, lo cual permite a los empleadores contratar a egresados universitarios para desempeñar ocupaciones de técnicos intermedios; esta devaluación de la educación, de origen estructural, no se va a contrarrestar sustancialmente por cambios

curriculares en la EMS. El fenómeno de una oferta de empleo cada vez más insuficiente no se pondera suficientemente en ningún pasaje de la Reseña.

Otro ejemplo: la recomendación de “salidas laterales o intermedias” en la ES, que se reitera varias veces, procede de una interpretación de la deserción que atiende a las deficiencias curriculares sin ponderar suficientemente ni la factibilidad pedagógica de esas “salidas” ni sobre todo las aspiraciones de los estudiantes, el comportamiento esperable de los empleadores ante esas carreras cortas o los salarios que se ofrecerían a sus egresados. Se olvida, me parece, que el prestigio de un determinado nivel educativo no es sólo de carácter cultural sino va asociado a la estructura de remuneraciones profesionales.

Un segundo parámetro implícito en el diagnóstico es la concepción bastante limitada del “papel social” de la ES.

Este papel social aparece reducido a la equidad en el acceso a las oportunidades y, con bastante vaguedad, a las “demandas sociales y económicas”. En nuestra tradición, la conciencia de las universidades, principalmente de las públicas, va más allá: aspiran a extender su responsabilidad intelectual a la orientación del desarrollo del país, a decir su palabra, a partir de su conocimiento especializado, respecto a las políticas públicas y a la conducción de los procesos sociales, de lo cual se derivan también proyecciones al orden político. Es, por tanto, una exigencia que llega a la “cultura” y a los “valores colectivos”, y no se satisfará con el hecho de que las universidades vendan sus servicios a las empresas o sean contratadas por instancias gubernamentales para proyectos de desarrollo regional. De esta concepción se deriva también la renuencia tradicional de nuestras instituciones públicas de ES a aceptar intervenciones empresariales en su dirección.

El tercer parámetro implícito que se advierte en el diagnóstico se refiere a la “modernidad” y la “globalización económica”. La Reseña reconoce los graves efectos de las crisis financieras de 1982 y 1994 (I,19,21); sus autores confiesan que comprobaron que la “liberalización” y “globalización” son cuestionadas en México “sin cesar” y que sus repercusiones han sido en nuestra patria “más brutales y más masivas” que en otros países de la OCDE (I, 26). Pero esta comprobación en nada altera su convicción respecto a la necesidad de seguir adelante hacia este tipo de “modernidad” inmiscuida (I, 20, 21), o quizás opinaron no ser de su competencia hacerlo.

Aunque el texto paga tributo a “la muy fuerte identidad nacional mexicana” (I, 12), se olvida de que esa identidad incluye, en el orden económico y cultural, tres Méxicos distintos: el rápidamente modernizable, otro México intermedio y otro que llamamos “profundo”. Olvidar esto lleva a graves distorsiones al proponer sin matices la vinculación de las universidades con “el mundo productivo” o las “necesidades sociales”, o al sugerir la intervención de “los actores productivos” en la conducción de la ES.

No puede minimizarse la trascendencia de este parámetro de valoración. Un ejemplo: recomendar que en la dirección de la planificación de la ES intervengan representantes empresariales (IV, 258)-y algo semejante puede decirse respecto a los Comités Permanentes Nacionales (III, 171) en cada campo de conocimiento, en que participarían “representantes de los actores económicos”, con poder de decisión sobre el currículum, o recomendar que participen empresarios en la dirección de las instituciones (IU 277), significa concretar la relación de la educación superior con la sociedad en la “vinculación con la producción” de una manera en que probablemente se favorezca a la franja de empresas rápidamente modernizables y exportadoras. Será difícil que las microempresas, negocios familiares, pequeñas cooperativas u organizaciones de ejidos influyan en la dirección de la docencia, la investigación y otros servicios universitarios, al lado de representantes de empresas muy poderosas (que además ofrecerán fondos a las instituciones).

Sumariamente, el diagnóstico de la EMS subraya como el rasgo más preocupante la heterogeneidad de las instituciones y subsistemas (II,60,64), por lo que la principal recomendación es, en este nivel educativo, proceder a una profunda reestructuración que implique una normatividad común, racionalidad y fisonomía propias y una organización que dependa a la larga de un solo subsecretario (V, 291, III). Esta recomendación implica conflictos (que nunca se ponderan en la Reseña) para los diversos subsistemas y particularmente para los bachilleratos dependientes de las universidades. Si hace bastantes años se discutió en el seno de la ANUIES la política de separar las preparatorias dependientes de las universidades, esta recomendación que contempla la coordinación de acciones de mayor alcance (en lo curricular, en el estatuto de profesorado, en la duración

de los estudios, etcétera) hubiese requerido un examen más detenido.

El diagnóstico de la ES subraya: la complejidad de este nivel, su rigidez (“componentes poco permeables”), su escasa diferenciación (no obstante lo anterior) por cuanto todas las instituciones convergen en la licenciatura; la falta de salidas laterales; su inequidad y elitismo; la fuerte deserción; la escasa investigación; la débil identidad institucional; y la desvinculación con las demandas de la economía (II, 124 a 140). Algunos de estos rasgos son generalizaciones no carentes de riesgos. Es obvio, por ejemplo, que tienen identidad muy propia y una fuerte especialización en investigación instituciones como el Colegio de México, el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN o los institutos de la UNAM, así como muchas otras dependencias de las universidades estatales más importantes. La deserción, por otra parte, no es tan brutal como se la representa en una gráfica (II, 130, 132), según la cual sólo 2.7 % de los alumnos que ingresaron a primero de primaria terminan la EMS y 2.5% la licenciatura, porque esa gráfica está construida con datos de eficiencia terminal “aparente” y no “de cohorte reconstruida” (a pesar de que los autores conocen diversas definiciones de “eficiencia” (III, 186). Pero de estas apreciaciones trataré más adelante, al referirme a las propuestas.

Además, el diagnóstico resalta otros temas importantes, pero en los que se reflejan estereotipos o simplificaciones, como la contraposición entre una concepción “populista” y otra “modernista”, la tensión entre universidades públicas y privadas (insinuando vicios de las primeras y virtudes de las segundas), el contraste entre instituciones tecnológicas y universitarias, los desequilibrios entre centro y periferia, y la estratificación de las instituciones por calidades y por clases sociales (I, 40 a 51).

En un plano más puntual, conviene señalar algunas observaciones especialmente interesantes en el diagnóstico:

- La distinción de las diversas “crisis” que afectan a la ES: del modelo económico, de crecimiento, de identidad, de financiamiento que repercute en deserción de buenos profesores y en falta de recursos para la investigación y la renovación académica (I, 52-54), y el señalamiento de la “oportunidad” que estas crisis ofrecen para fortalecer a las clases medias y contribuir a una “sociedad civil” más consolidada (I, 55); este proceso solemos reconocerlo como logro de la ES desde hace 30 años.
- La comparación de la EMS mexicana con la de otros países de la OCDE: México tiene menor escolarización de estos grupos de edad y menores porcentajes de egresados; su formación profesional-técnica es más escolarizada y formal (los países europeos descansan mucho en procesos menos formales de “formación de aprendices”); y nuestra bivalencia es más artificial que en otros países pues el 90 % continúa a la ES (II, 83 a 95).
- También en comparación con los países de la OCDE los efectivos de matrícula de ES por grupos de carreras resultan bastante semejantes (según una taxonomía que emplea la OCDE), aunque esta visión cuantitativa requiere profundizarse (II, 111, 115). La observación invita a revisar la queja tradicional de una muy escasa matrícula en carreras científicas o agropecuarias o marinas.
- El “pase automático” no constituye un problema en sí, sino por cuanto introduce una desigualdad en la competencia de los estudiantes (II, 95).
- Los bajos salarios de los docentes son “preocupantes”, sobre todo porque se les exige un esfuerzo para transformar su profesión (III, 204); sin embargo, se recomienda mantener el esquema de incentivos económicos y ampliarlo a equipos de profesores.
- La proporción de personal administrativo y de apoyo es muy alta: en las universidades estatales hay cinco administrativos por cada tres académicos; y su calificación es, en general deficiente (III, 205).
- La “interpretación externa” de la autonomía institucional y de la libertad académica hace problemático conducir una política nacional (I, 42); la autonomía requiere “redefinirse”; es “un peligro para la equidad, para la movilidad de los estudiantes y del personal, para la circulación de ideas (sic), y para

el respeto de la política nacional” (IV; 267). En el nivel medio superior, desde luego, la autonomía no tiene razón de ser.

- La tendencia a cobrar cuotas en la ES va extendiéndose; se recomienda continuarla (pues su aumento “sería socialmente equitativo en un país donde el acceso a la ES sigue siendo minoritario”) y, con el debido examen, elevar el monto y armonizar las cuotas con una política de becas (III,220).
- La obsesión por la eficiencia terminal subestima los años de escolaridad que cursa cada estudiante y los logros de aprendizaje que obtiene aun cuando no termine un nivel; si es el último año se considera positivo, si es uno de los primeros se tiende a desvalorarlo (II, 93).
- El Sistema Nacional de Competencias Laborales (SNCL) que el país está implementando con apoyo del Banco Mundial tiene riesgos (III,166): parcializa las competencias del trabajador, las define a partir de una concepción “tayloriana” del trabajo que está en proceso de desaparición, y puede conducirnos a una normalización que dependa unilateralmente de la demanda y esté influenciada por el exterior. Su experiencia en el Reino Unido no fue exitosa.

También en un plano puntual llaman la atención algunas aseveraciones que son discutibles o requerirían mayor explicación. Señalo dos:

- Se valora en muchos pasajes al profesor de asignatura porque “está en contacto con la práctica profesional” y se recomienda incrementar su número. Conviene advertir del peligro de generalizar: junto a profesores por asignatura que son magníficos profesionales, hay otros que se llenan de “clases” porque están sin trabajo o tienen una ocupación ajena a su formación. Por lo demás, siempre se ha valorado a este tipo de profesor por su práctica profesional. Al evaluarlo convendrá ponderar siempre cómo y en dónde ejerce su profesión.
- Se afirma que los sistemas de promoción de los profesores de ES “requieren hacerse más transparentes en bien de las instituciones y vincularse más con la evaluación”. No creo que este juicio corresponda a situaciones en la generalidad de las instituciones.

El Diagnóstico concluye en un conjunto de orientaciones que anticipan las recomendaciones y propuestas:

- Para la EMS: transformar estructuralmente todo este nivel, como ya se indicó; reforzar los programas tecnológicos y profesionales hasta que su matrícula llegue a ser un tercio del total (meta que coincide con la del PDE, p. 131); disminuir la deserción con energía; y suprimir la “autonomía” de los establecimientos anexos a universidades autónomas.
- Para la ES: flexibilizar el sistema para responder mejor a las necesidades de la economía y de los estudiantes y para facilitar las transiciones horizontales (II, 142 a 144); procurar más pertinencia, a la vez que calidad, mejorar el personal académico y administrativo e incrementar los recursos financieros. Comentaré estas propuestas enseguida.

OBSERVACIONES SOBRE LAS PROPUESTAS

Las propuestas o recomendaciones van apareciendo desde el capítulo III; me referiré a las principales, señalando - en el caso de que me parezcan discutibles - la razón de ello.

Al problema de la “rigidez”, principalmente en la ES, se responde con un conjunto de recomendaciones orientadas a flexibilizar tanto los programas de estudio como los niveles y tipos de formación, las transiciones y la posibilidad de seguir estudiando a lo largo de la vida (III, 152-162). Sería conveniente discutir el concepto de flexibilidad y el de diversificación, pues en la Reseña a veces se confunden.

Respecto a los programas se proponen tres cosas: a) introducir una especialización progresiva, con arborescencia de diversas especialidades, sin aumentar el número de carreras; b) en las universidades “reagrupar escuelas profesionales en estructuras más pluridisciplinarias”, y c) acercar los estudios de normal a las universidades.

Respecto al inciso a), no se ve que ello contribuya a “simplificar” el sistema, que previamente se ha calificado de “complejo”; todo lo contrario. Ya está en marcha un proceso de reducción del número de carreras; las especialidades propuestas equivaldrían a las diversidades existentes (que en temer que una proliferación de especialidades produzca una nueva rigidez y vaya en sentido opuesto a la velocidad con que evoluciona el mercado ocupacional en las empresas modernizadas.

Por otra parte, esta propuesta es incompatible con la de “salidas laterales”: si la especialización es “progresiva” como se propone, los primeros semestres se dedicarán necesariamente a conocimientos más generales, mientras que las “salidas” de esos semestres debieran consistir, por definición, en conocimientos aplicados. Son dos lógicas curriculares opuestas. (Este problema se reconoce en III, 165, pero sin ofrecer ninguna solución). Y respecto a las salidas laterales conviene recordar que se implantaron en varias escuelas de la UNAM y en otras universidades desde fines de los sesenta y fueron un estruendoso fracaso.

Desde mi punto de vista la solución va por otro lado: enfatizar la formación general y las destrezas de pensamiento fundamentales y tomar en cuenta la enseñanza práctica que en todos los casos proporcionan las empresas a los egresados en su primer trabajo. Esto no significa que no sea necesario reducir el número de licenciaturas y homologar muchos títulos.

Las deseadas “salidas laterales” podrían construirse articulando cursos del menú de formación continua para los estudiantes que deseen interrumpir su carrera en determinado semestre; pero esto requeriría experimentación y asesoría cuidadosa a los estudiantes.

Respecto al inciso b), sería necesario ejemplificar esas “estructuras pluridisciplinarias” que se proponen. Para mí son las que ya existen, por ejemplo, en las Divisiones de la UAM o de otras instituciones departamentalizadas, o los Decanatos y Centros que agrupan varias dependencias académicas. La departamentalización, en instituciones ni muy pequeñas ni muy grandes, sigue teniendo la capacidad de dar flexibilidad y riqueza multidisciplinaria a los currícula. Y respecto a los “créditos”, pese a los problemas que plantean, se vienen implementando desde hace 20 años.

Respecto finalmente al inciso c), es por supuesto deseable vincular la Enseñanza Normal a las universidades y habría muchas maneras de hacerlo; su reforma se ha entorpecido no por falta de ideas sino por factores políticos. No obstante, se conocen varias iniciativas interesantes: la Universidad Autónoma de Aguascalientes ha abierto una Maestría en Educación para Maestros de Educación Básica; en el mismo estado se ha empezado a establecer contratos con todas las instituciones de educación superior para ofrecer diplomados de actualización a los maestros en ejercicio. Pero esta problemática queda, de hecho, fuera de la Reseña.

Para alcanzar mayor flexibilidad entre los niveles y tipos de formación se propone (III, 155ss) reforzar las opciones tecnológicas (CONALEP, Institutos y Universidades Tecnológicas). El juicio tan optimista sobre las Universidades Tecnológicas que emiten los autores parece prematuro, pues el número de egresados es aún muy pequeño, su costo es altísimo y no hay aún información suficiente sobre su desempeño laboral; por lo demás, el PDE (149, 154) establece metas congruentes con esta propuesta.

Parece curiosa, habida cuenta del justo señalamiento de las desigualdades de nuestro sistema educativo, la facilidad con que se justifica la estratificación que esta propuesta reforzará. Se da esta razón: “El salto que lleva en una sola generación a los hijos de familias que sólo tuvieron una instrucción hasta el nivel de cinco años de educación superior es bien difícil de franquear y no es, pues, posible sino para un pequeño número”, por lo cual “hay que ofrecer a las clases medias no estudios largos en los que tres cuartas partes, si no es que más, son eliminados, sino objetivos “más realistas y más accesibles” (III, 159). Reconocimiento, probablemente involuntario, de la complejidad de la lucha por la equidad educativa.

Finalmente, la flexibilidad para transitar ascendentemente por los niveles educativos a lo largo de la vida es sin duda una meta deseable; pero si en Europa, Japón o Estados Unidos este camino está abierto a muchos,

ello se debe a las condiciones de trabajo, los sistemas de estímulos que existen en las empresas y la mayor movilidad de la sociedad en general; del sistema educativo juegan en ello en papel bastante limitado.

En relación con la pertinencia se compone con razón procurar una mayor vinculación de la educación con el mundo productivo en los programas de estudio, las instituciones, los docentes y estudiantes. Para lograrla en los programas de estudio se recomienda que, para cada sector profesional, se establezcan “comités permanentes” y “nacionales” en los que estén representados todos los actores económicos; estos comités tendrán “poder de decisión” sobre el curriculum o, al menos, podrán proponer sus modificaciones al subsecretario correspondiente (III, 171).

Al respecto, no se mencionan los múltiples esfuerzos hechos desde hace 15 años por una mayor “vinculación” ni se evalúan las principales causas de su escaso éxito: la falta de interés recíproco, la heterogeneidad de nuestra planta productiva y las pautas de reclutamiento que siguen los empleados en un contexto de sobreoferta de mano de obra.

Hay en esta propuesta dos aspectos que merecen discutirse. Por una parte, parece contradictoria con la demanda de “flexibilidad” y “diversidad” curricular hecha anteriormente, pues estos comités uniformarían los planes y programas en todo el país y dificultarían las diferenciaciones regionales; Si por otra parte, entraran a sancionar todas las diferenciaciones, habríamos construido una instancia centralizadora en lugar de “acercar las decisiones a los problemas”.

El otro aspecto discutible es el tipo de “representación del mundo productivo” que se tiene en mente. La propuesta parece descalificar por anticipado a los sindicatos y otras organizaciones de trabajadores pues, “aunque su participación sería útil”, “no es seguro que esto pueda darse con eficacia en todos los casos, y podría ser más bien un objetivo a mayor plazo para el que deberían irse preparando” (III, 172). En suma, se contempla una representación preponderante del sector empresarial, probablemente de las empresas más fuertes y modernas. ¿Es ésta la vinculación deseable para todas las instituciones de educación superior y en todas sus carreras?

Las demás formas de vinculación que se sugieren -trabajos efectuados para empresas, profesores egresados del mundo productivo y estancias de estudiantes en el medio laboral- son muy útiles; ninguna es nueva, pero han sido poco efectivas. Habrá que procurar que las empresas de que se habla sean representativas del conjunto de negocios que utilizan profesionales, y no sólo las grandes o las que pueden pagar los servicios de las instituciones universitarias.

La forma como se concibe la “pertinencia” y la “vinculación con la sociedad” parece corroborar esa concepción reducida de la función social de la educación superior que mencioné al principio; además de las medidas para acercar las instituciones a las empresas, la Reseña formula dos sugerencias sin duda acertadas: dar a conocer a la sociedad las desigualdades en el acceso a la ES así como las características sociales de los estudiantes, y revalorar y reorganizar mejor el servicio social (III, 181); pero la pertinencia social debiera abarcar responsabilidades más amplias.

Útil es también y factible la recomendación de que se nombren tutores que ayuden a los estudiantes que trabajan a integrar su experiencia laboral en su formación e inclusive se la valore con algún “crédito” (III, 175, 176).

Las propuestas relacionadas con la calidad (III, 184ss.) son pertinentes y casi todas familiares.

- Establecer exámenes departamentales y aun nacionales, como los que aplica el CENEVAL, cuyas tareas se califican de “muy admirables” (III, 188).
- Ir preparando equivalencias profesionales con miras a los intercambios del TLC (III, 189).
- Suprimir el requisito de la tesis de licenciatura y todo otro requisito adicional (con excepción del servicio social), (III, 190).

- En la evaluación de las instituciones no atender sólo a los resultados sino a las “políticas”, lo cual quizá coincide con la exigencia de que definan su “identidad institucional” y en parte se logra a través de las evaluaciones de programas por los Comités de Pares.

De mayor trascendencia es la recomendación de organizar la admisión a la enseñanza superior en forma nacional (conjuntamente con una política de becas) para garantizar mayor equidad. Su aplicabilidad inmediata a nivel nacional (si se repara en las diferencias de calendarios, años o semestres, etcétera y otras más sustantivas), es bastante pequeña pero debería empezar a discutirse seriamente. La aceptación del examen de CENEVAL por todas las instituciones del área Metropolitana de la Ciudad de México es un primer paso alentador.

En relación con las propuestas sobre el personal se echa de menos una apreciación más detenida de los sistemas de actualización, capacitación pedagógica y superación de profesores que han adolecido de diversas deficiencias, así como de las Maestrías en Educación Superior que en muchos casos han dado sólo calificaciones formales al profesorado. Tampoco se discute suficientemente el problema de la capacitación pedagógica de los maestros por asignatura.

Las propuestas atienden sobre todo a las nuevas contrataciones (III, 211, 212): para profesorado de tiempo completo, contratar con doctorado o en proceso avanzado para obtenerlo y atendiendo a su preparación pedagógica; y para profesores por asignatura verificar que tengan un empleo en el que ejerciten su profesión.

También se recomienda continuar con el sistema de estímulos económicos a los docentes y extenderlo a “equipos de profesores” (III, 209), sugerencia que puede ser interesante.

Importante a largo plazo, aunque de viabilidad discutible por diversas razones, es la recomendación de constituir un “sistema nacional de docentes universitarios” con reglas comunes de contratación, promoción y evaluación carga académica y otras regulaciones, que facilite además su movilidad entre las instituciones.

En las propuestas sobre financiamiento (III, 218) se insiste en la insuficiencia de los recursos económicos a la luz de las necesidades, en la urgencia de establecer criterios más transparentes para asignar los fondos federales a las instituciones, en la necesidad de fuentes alternas y en la conveniencia de una relación más estrecha con la economía también por este motivo. La formación continua, los contratos de investigación y la participación en proyectos gubernamentales de desarrollo, se dice, generarán mayores recursos.

En un pasaje (I, 34 al final) parece que se duda -diplomáticamente de la prioridad real que el gobierno otorga a la educación; se afirma que se requiere una reflexión profunda sobre las prioridades nacionales “que realmente no se deja ver en diversos documentos oficiosos”. La observación debe recogerse y sugiere examinar tanto el peso del rubro educativo en el presupuesto federal como la evolución de los costos unitarios por niveles y modalidades en los últimos años a partir de 1982.

Finalmente se adelantan algunas orientaciones sobre las direcciones de cambio que se postulan para ES (III, 225ss.). Más que una reforma estructural global y radical (como la que se propuso para la EMS), se propone “un proceso de aprendizaje colectivo”, un cambio inducido “a partir de ideas o experiencias en marcha”, “un método inductivo, fundamentado en el análisis y la reflexión”. En concreto:

- Revisar la noción de autonomía institucional y de libertad de cátedra. Ciertamente es necesario revisar la primera y precisar la segunda, si se ha de lograr una planeación real, de carácter nacional y sin simulaciones. Pero la Reseña no menciona ni valora los mecanismos internos de control (contrapesos, auditorías y evaluaciones) que modulan el ejercicio de la autonomía en el gobierno de las instituciones, ni los procedimientos de rendimiento de cuentas a la sociedad que siguen algunas de ellas. Tampoco se mencionan algunas fórmulas que ya se discuten, como la constitución de sujetos colectivos regionales para el ejercicio de la autonomía.
- Acercar las universidades públicas y privadas; proceso que está en marcha y previsiblemente se intensificará.

- Buscar una mayor vigencia del principio federalista. Este tema está muy superficialmente tratado (III,232); los autores proponen que se tienda a una coordinación o concertación de todas las instituciones dentro de cada estado (con excepción del Distrito Federal), establecido “una política común para la admisión de los estudiantes y para la satisfacción de las demandas económicas y sociales”. Este será un tema de discusión particularmente difícil porque los conceptos de federalismo educativo son aún imprecisos. La sujeción de las instituciones de ES a las autoridades estatales o su dependencia financiera respecto a ellas no es ni viable ni deseable; por otra parte, una “coordinación” estatal parece difícilmente armonizable con la diversidad también propuesta en la Reseña y con la “coordinación curricular nacional”, asimismo propuesta. El tema, al parecer, sigue en espera de mayor maduración, hasta que sea posible empezar a experimentar modelos concretos, quizás en algunos de los estados más pequeños.

En el Capítulo IV (“La conducción”) aparece varias propuestas y sugerencias relacionadas con los actores, con el estilo de planeación inductiva e indirecta, con el sistema de información estadística y el aprovechamiento de ésta, con las líneas de la planeación, así como con el gobierno interno de las instituciones. Comentaré las principales.

En cuanto al estilo de planeación no directiva que los autores designan como “conducción” (“steering” en la versión inglesa y “pilotage” en la francesa, IU 245), no parece advertirse una diferencia sustancial con el estilo actual que procura la conducción a base de concertaciones y que rige, con variantes, desde hace más de 15 años. Se insiste en la planeación global (no por subsistemas), permanente y participativa. En concreto, se propone crear un Comité Nacional de la Enseñanza Postobligatoria (IV,258) que no sería ejecutivo sino establecería las grandes políticas. A reserva de comprender mejor la composición y la manera de integrarse de este órgano (tripartito: miembros designados por el presidente del medio de la ES y de la sociedad -sobre todo de empresas y sindicatos-, miembros designados por los estados; y miembros del gobierno federal), parece que tendría dos inconvenientes: asumiría un carácter excesivamente gubernamental por lo que resultaría inviable políticamente; y por otra parte, la gama de asuntos de su competencia sería tan amplia (desde la formación para el trabajo hasta la investigación científica) que difícilmente lograría mayor eficacia que la de los organismos especializados con que ya se cuenta (CONACyT, órganos de coordinación de la SEP y la ANUIES, etcétera). Esto no significa que no deban buscarse otras medidas para superar las deficiencias de planeación en ambos niveles educativos.

Poco nuevo se advierte en las propuestas sobre las “líneas de planeación” (IV, 260):

- En la EMS, admitir a todos los aspirantes capaces y elevar a un tercio del total la matrícula de carácter tecnológico.
- En la licenciatura, promover el crecimiento a mediano plazo, controlar más la calidad, disminuir considerablemente la deserción, elevar la calidad del personal, e incrementar los recursos económicos. Además, dar prioridad a la formación de “técnicos superiores” en Universidades Tecnológicas e Institutos Tecnológicos; a éstos últimos otorgarles la autonomía (se supone “redefinida”).
- Respecto al establecimiento de “salidas laterales”, ya comenté la inviabilidad de la medida y su probable ineficacia.
- En el posgrado, impulsar la matrícula de los programas entre otros fines para mejorar el profesorado de planta. (Es notable, por cierto, la escasa atención que prestaron los examinadores al posgrado y a las actividades de investigación que realizan las instituciones de ES).
- Se añade, en relación con la Enseñanza Normal, “establecer un plan de reclutamiento de maestros de educación básica”, regular el ingreso a las normales y acercar éstas a las universidades.
- También se propone impulsar la acreditación externa de los programas y las instituciones (III, 195, 196). De hecho ya la ANUIES va consolidando mecanismos orientados a la acreditación; los Comités de Pares preparan las evaluaciones necesarias; la FIMPES lleva camino adelantado para las instituciones

privadas; las asociaciones de escuelas y facultades universitarias siguen con interés estos procesos; y los principales Colegios Profesionales están en febril carrera para controlarlos y se apoyan para ello en los exámenes del CENEVAL.

Respecto a la operación del sistema de EMS se desliza una propuesta muy inmadura y en mi opinión inaceptable. Una vez que este sistema sea reestructurado y normado nacionalmente (con la intervención de “los representantes de los medios económicos” que participarán en la definición de los currícula como se ha dicho, IU 264), los estados dispondrían de sus propios establecimientos de EMS o conferirían la impartición de las formaciones a diversas instituciones en un marco contractual” (IV, 266), sea a las universidades o a otras. Parece insinuarse la posibilidad de que los planteles fuesen operados por entidades privadas, lo cual sería incompatible con nuestro concepto de educación pública, discutible en términos de eficacia y, en muchos casos, inviable políticamente. Independientemente de esto, cabe advertir que la diversidad de instituciones “operadoras” introduciría una mayor complejidad que la actual.

La operación del sistema de ES, ya “flexibilizado” y en proceso de reforma, dependería -así se propone- de un solo subsecretario (IV, 269), el cual abarcaría “eventualmente” también la enseñanza normal. Más lógica parece la actual regulación de la formación de maestros por la Subsecretaría de Educación Básica.

Se establecerían contratos plurianuales muy variados con las instituciones (IV, 274), de acuerdo a sus planes institucionales, y se aplicarían todos los instrumentos de “conducción” (evaluaciones, acreditación de programas e instituciones, información, etcétera) para regular el sistema. EL FOMES se extendería a todas las instituciones de ES (IV, 272, 274) y sus fondos contribuirían a caracterizar los contratos de cada institución.

Varias de estas propuestas merecen profundizarse, pero la mayoría no son cualitativamente diferentes de las prácticas ya existentes; lo que pretenden enfatizar es el carácter global de la planeación y, para ello, sugieren modificar el sujeto de la planeación; éste sería, por una parte, más gubernamental que los sujetos y actores actuales y, por otra, estaría más vinculado con los medios empresariales.

Convendría meditar esta concepción de la planeación a la luz de su probable incapacidad para responder a las expectativas de la gran pluralidad de actores involucrados. La sola dimensión del federalismo, por ejemplo, introduce tensiones de diverso tipo (conflicto universidad estatal con gobierno estatal, conflictos sindicales en el ámbito de la enseñanza tecnológica, conflictos magisteriales en la EMS de diversos sostenimientos, dificultades para armonizar tabulaciones salariales de los estados, sacudidas en las Escuelas Normales, etcétera); si se desea dar a los gobiernos estatales mayor ingerencia operativa y financiera en la educación superior y a la vez acentuar una coordinación nacional, habría que analizar estos problemas y explicitar mecanismos viables antes de decidirse por este modelo.

Para el gobierno interior de las instituciones de ES se avanzan varias recomendaciones tendientes a una mayor “apertura” (277ss.). La mayor parte de ellas no son nuevas: definir más su identidad, establecer créditos, impulsar la investigación y el posgrado, reclutar profesores de otras instituciones y elaborar un plan institucional que sirva de base para el contrato con los poderes públicos. Convendrá cotejarlas con lo que establece el PDE.

Pero una propuesta en particular parece inadmisibles en nuestra tradición, particularmente en la universitaria: la de dar presencia a los “representantes del entorno socioeconómico en las instancias de dirección” de los establecimientos (IV, 277). La necesaria vinculación con el medio productivo debe y puede alcanzarse por otros medios.

CONCLUSIÓN

Los comentarios expuestos quizás faciliten a los interesados establecer sus propios balances entre propuestas evidentemente positivas y viables, otras que les parezcan francamente inadmisibles y el nutrido grupo de las que requieren mayor explicación, análisis y discusión. A partir de esos balances podrán elaborarse diferentes agendas para una discusión pormenorizada de este valioso documento.