

RESEÑAS

30 años de políticas públicas en la educación superior

, México, ANUIES, 1998, 292 p.

(Magdalena Fresán Orozco)

Con el propósito de reunir los elementos suficientes para hacer un análisis objetivo de los esfuerzos realizados en materia de las políticas públicas sobre la educación superior la ANUIES convocó durante 1997 a académicos expertos sobre temas relacionados con la educación superior para elaborar un conjunto de documentos que pudiesen dar cuenta de las políticas públicas generadas durante los últimos 30 años y a analizar su impacto en el desarrollo de la educación superior.

El propósito fundamental de este trabajo fue contribuir a la construcción de alternativas factibles para que la educación superior pueda dar el salto cualitativo que exige la situación actual del país poniendo a disposición de quienes tienen la responsabilidad de diseñar las políticas para el nuevo siglo y de los investigadores sociales los antecedentes de las distintas políticas públicas relacionadas con la educación superior, sus propuestas centrales, las consideraciones sobre su viabilidad en el contexto en el que fueron concebidas y las consecuencias positivas o negativas de su implantación.

La obra *Treinta años de políticas públicas en la educación superior* reúne trabajos sobre temas tan relevantes como las modificaciones legislativas en el ámbito de la educación superior y su impacto en las relaciones laborales en las instituciones de educación superior; el efecto que las políticas encaminadas a la atención de la demanda de educación superior tuvieron en la conformación de la planta académica de las instituciones dedicadas a esta tarea. Asimismo, se abordan otros temas de gran importancia por su influencia en el desarrollo de las Instituciones educativas, las políticas de evaluación, el financiamiento, la demanda de educación superior y las políticas en materia de ciencia y tecnología.

La ANUIES solicitó al grupo de investigadores un esfuerzo analítico, descriptivo e interpretativo de cada uno de los temas que hoy pone a disposición de los interesados en la educación superior en este volumen que, sin lugar a dudas, será considerado un material de consulta importante para la gestión en las Instituciones de Educación Superior y la investigación sobre la evolución del sistema universitario en nuestro país.

En este trabajo titulado *Análisis sobre los alcances de la reforma al Artículo 3º de la Constitución en materia de contratación colectiva de las universidades o instituciones autónomas por ley*, Manuel Barquín aborda con gran claridad, en primer lugar las consecuencias de la elevación de la autonomía a rango constitucional; en segundo término, contrasta los objetivos de esta reforma con los contratos colectivos vigentes de las Instituciones de educación superior y por último, concluye con un análisis sobre cuáles de los objetivos planteados en la Reforma han producido efectos positivos y cuáles se han visto frustrados. El trabajo de Barquín se vuelve una referencia obligada para todos los universitarios que tienen en sus manos la conducción universitaria y sus órganos de apoyo. Los rectores, abogados generales, los directores o coordinadores de recursos humanos encontrarán una guía invaluable sobre alcances de esta Reforma.

En su trabajo *Origen, conformación y crisis de la planta académica de las instituciones de educación superior mexicanas* Manuel Gil Antón, académico de la UAM presenta una interesante perspectiva del proceso de conformación de la planta académica de las Instituciones de Educación Superior ocurrido durante los últimos treinta años como consecuencia de la masificación de la educación superior y analiza la necesidad de avanzar el proceso de consolidación de los cuerpos académicos que requiere nuestro país para lograr avances sustantivos en este nivel educativo.

Gil Antón reconoce tres tipos fundamentales de académicos: los investigadores, (quienes desarrollan fundamentalmente investigación), los docentes (quienes realizan en forma casi exclusiva actividades de docencia) y los profesionales (quienes ejercen una práctica profesional fuera de la universidad y solo participan marginal-

mente en actividades universitarias).

A partir de esta clasificación preliminar, emprende un análisis sobre distintas variables como son sus niveles y campos de estudio, su distribución en las universidades públicas, los tecnológicos públicos y las instituciones privadas al nivel central y regional y por disciplinas; Asimismo, analiza su distribución genérica, por tiempo de contratación, por el tipo de actividades que realizan, por su pertenencia al SNI y por el disfrute de los distintos programas de becas y estímulos. Por último, analiza sus opiniones respecto a los criterios de prestigio académico prevalecientes en su espacio de trabajo universitario y por la relevancia del salario universitario en sus ingresos totales. Esta caracterización le permite concluir que, a pesar de la ausencia de políticas homogéneas en las distintas instituciones, los tres tipos de académicos están presentes en todas las instituciones que han logrado un importante nivel de consolidación y en las distintas áreas del conocimiento por lo cual, las acciones para orientar una transición profunda, deben partir del reconocimiento de esta diversidad.

María Lorena Hernández Yáñez, en su trabajo *Políticas estatales en materia de evaluación*, considera a la evaluación como una herramienta para estimar la solvencia académica de sujetos, programas, establecimientos y sistemas, para identificar problemas y modificar patrones de comportamiento e introducir ajustes y criterios de racionalidad en la asignación y uso de recursos para sustentar los procesos de cambio en la educación superior.

Señala como uno de los principales problemas de las políticas gubernamentales, su discontinuidad, la cual, aunada a la insuficiente traducción de las políticas en objetivos, metas, programas y acciones trae como consecuencia que la atención a muchos de los problemas en educación superior se diferan indefinidamente.

Hace un recorrido histórico para analizar el impacto de la políticas de evaluación en el ámbito de la educación superior y relata como surgieron cada uno de los programas más importantes en este ámbito. En este trayecto narra la creación del Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia del CONACyT, del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), de los programas de incentivos sustentados en la evaluación del desempeño y de la creación del Centro Nacional de Evaluación (Ceneval).

Destaca la autora que todas estas instancia emprendieron una magna tarea de definir indicadores, aplicar evaluaciones, elaborar documentos de evaluación y recomendaciones. Ello ha permitido un avance significativo en el conocimiento de las características del sistema de educación superior mexicano. Comenta ampliamente que, a pesar de que cada una de estas iniciativas generó, en su momento, una gran cantidad de reacciones adversas, sus resultados han tenido un efecto importante para la mejora de la calidad en la mayoría de las Instituciones de Educación Superior y constituyen una vía para que la sociedad mexicana pueda disponer de información sobre la forma en que sus instituciones educativas cumplen con las tareas encomendadas por la misma sociedad .

La revisión histórica de las políticas de evaluación realizada por Lorena Hernández se constituye en una referencia obligada para los estudiosos de los procesos de evaluación de la educación superior porque, analiza sexenio a sexenio, lo que se intentó hacer desde el Estado y lo que se tradujo en acciones para mejorar la realidad educativa del país.

El tema de las políticas en materia de Ciencia y Tecnología es abordado en este volumen por Jorge Guillermo Cano Tisnado. El autor inicia su trabajo con una crítica señalando que las políticas trascienden el ámbito de la especificidad científico-tecnológica y que, aunque integran en sus diagnósticos determinaciones de carácter económico y político no consideran, en su adecuada dimensión, la necesaria corrección de las condiciones de base que se arrastran en el sistema nacional de ciencia y tecnología, fundamentalmente porque no se asumen compromisos claros desde el Estado y el sector productivo en acuerdo con las instituciones de educación superior o de investigación sobre presupuestos destinados a la ciencia y tecnología, mecanismos para la determinación de prioridades y formas específicas de inversión en el ámbito científico tecnológico que respeten y consideren la diversidad de intereses, el carácter y la función social de los sectores involucrados.

El autor refiere la creación del CONACyT a partir de sus antecedentes inmediatos como una institución cuya finalidad fue la de fijar, instrumentar, ejecutar y evaluar la política nacional de ciencia y tecnología para facilitar la convergencia de acciones entre las instituciones de educación superior y el sector productivo y acelerar el tránsito entre una estrategia de capacitación para el trabajo y una de formación de cuadros en investigación y desarrollo tecnológico.

El autor analiza sobre los planes de desarrollo y los programas de ciencia y tecnología correspondientes a los distintos sexenios a partir de 1970 y cita, textualmente, los aspectos más sobresalientes de los documentos de sustento. De aquí, que la revisión de este trabajo constituya una acuciosa, pero a la vez sustantiva oportunidad de reconstruir un panorama de la evolución del discurso oficial sobre la ciencia y tecnología para comprender las causas que han impedido su concreción en acciones o logros claros en la realidad nacional.

La pregunta obligada es ¿Por qué no ha sido una prioridad nacional el desarrollo de la ciencia y la tecnología? ¿Por qué no ha sido mayor el esfuerzo en la consolidación de los núcleos de generación y aplicación del conocimiento?

Sin lograr una respuesta plena a estas interrogantes, el autor señala que las instancias de investigación, particularmente las que pertenecen a las instituciones educación superior, se encuentran frente a la obligación moral de asumir una búsqueda de interlocución efectiva con los sectores productivo y de servicios y de participar directamente con proyectos propios y originales en el desarrollo nacional.

La discusión de prioridades en materia de ciencia y tecnología, indica el autor, debe ser una preocupación compartida de los investigadores de las instituciones educativas, centros de investigación e instancias gubernamentales y sustentarse en las necesidades del desarrollo nacional. Estas prioridades, a su vez; deberán traducirse en la asignación de recursos con criterios de equidad y transparencia. De otra manera el trabajo científico que pudiese constituir una herramienta fundamental para el futuro de país no podrá recuperar su sentido esencial que es, y debe ser ante todo, el impulso del desarrollo social.

El trabajo “Expansión del sistema educativo superior en México, 1970-1995” de Roberto Rodríguez Gómez, constituye un excelente y acucioso repaso a las líneas, políticas y pautas del crecimiento de las instituciones de educación superior en nuestro país durante el periodo antes indicado.

Rodríguez Gómez narra la evolución de las instituciones y la matrícula de educación superior durante el período que denomina el “ciclo de expansión” (1950-1970). Posteriormente aborda el crecimiento de la oferta educativa entre 1970 y 1980, (etapa durante la cual se triplicó la matrícula de las Instituciones de Educación Superior) y su estabilización a partir de finales de dicha década. Rodríguez comenta como las tendencias de crecimiento y reforma que caracterizaron las décadas anteriores, fueron sucedidas por la experimentación de innovaciones orientadas a la creación de nuevas carreras o posgrados o por modalidades pedagógicas distintas, tales como la educación abierta y la auto-instrucción.

El autor hace un recuento de las modificaciones en la orientación de la matrícula durante el periodo analizado hacia áreas disciplinarias directamente relacionadas con el sector servicios, observándose un alejamiento de las profesiones liberales tradicionales y de las disciplinas científicas, fenómeno que debiera ser analizado a profundidad con el fin de definir las estrategias necesarias para enfrentar los desafíos del desarrollo nacional en los próximos años. Rodríguez se refiere también a un tema generador de grandes polémicas: el de la participación cada vez mayor del sector privado en la educación. En este ámbito, si bien no se ha modificado el régimen de financiamiento de la educación pública, es notable la ampliación de la cobertura por las instituciones privadas lograda a través del crecimiento en el número de instituciones y de una ampliación de su mercado que ya no se circunscribe a las élites sino ofrece alternativas a costo razonable para la demanda no atendida por las instituciones de carácter público.

En un extraordinario esfuerzo de síntesis, Rodríguez Gómez repasa las modificaciones en la orientación profesional de la matrícula, los cambios en la composición social del primer ingreso y el impacto de estas variables en la eficiencia terminal de las Instituciones de Educación Superior. Asimismo, comenta la forma en que el Estado impulsa paralelamente la creación y diversificación de instituciones, la ampliación de la

cobertura y las innovaciones curriculares creando espacios para asimilar orgánicamente a la disidencia de los movimientos del 68 y 71 y para admitir nuevos sujetos de actores sociales en el ámbito de la educación superior.

En este trabajo se ponen de manifiesto los impactos de las distintas crisis

socio-económicas que ha vivido nuestro país en el sistema de educación superior así como las tendencias fundamentales que han determinado cambios sustanciales en la distribución de los distintos tipos de instituciones en el territorio nacional así como en la composición de la matrícula por género.

Como conclusión de su trabajo Rodríguez Gómez propone una agenda para el análisis de la educación superior que abarca los temas de cobertura y calidad, igualdad y equidad, diversidad institucional, desarrollo regional, flexibilidad curricular, integración interinstitucional, ampliación de la base financiera, evaluación e innovación, gobernabilidad y pertinencia social. Todos ellos son temas que convocan a un esfuerzo coordinado entre los estudiosos de la educación superior y las instancias que tienen a su cargo las decisiones esenciales para el fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior, sean estos directivos de las mismas o autoridades sectoriales. Una agenda, por demás, impostergable.

El trabajo que culmina este volumen, toca uno de los problemas más sentidos en el ámbito de las Instituciones de Educación Superior, el del financiamiento. En este trabajo un grupo de investigadores reconocidos Rollin Kent, Wietse De Vries, Sylvie Didou y Rosalba Ramírez abordan el tema y refieren como una limitante para la identificación de los modelos de financiamiento público subyacentes a las políticas gubernamentales en materia de educación superior durante las dos últimas décadas. La validez e insuficiencia de la información disponible. La ambigüedad en los muchos documentos normativos, ha sido, por otra parte, la principal causa de la incapacidad de las políticas públicas en materia de financiamiento para generar los ambientes de certidumbre que requieren, y han requerido desde hace mucho tiempo las Instituciones de Educación Superior, para insertarse en procesos de cambio conducentes a la consolidación del sistema educativo.

Después de analizar las cambiantes prioridades del gasto educativo en cuanto a la atención de los distintos niveles educativos, los autores reflexionan sobre la inequidad social que se deriva de la ausencia de una política de desarrollo a largo plazo. Cabe señalar que en este estudio, como ocurre en muchos otros que analizan el financiamiento de la educación superior, se utiliza el indicador de costo por alumno lo cual debilita las conclusiones de las comparaciones realizadas. Esto se debe fundamentalmente a que el valor que adquiere este indicador en las distintas instituciones supone la división del presupuesto total que recibe la institución entre el total de la matrícula. Esta operación constituye una forma por demás inexacta de determinar el subsidio con el que el Estado apoya a cada uno de los estudiantes. Por una parte, aunque considera costos diferenciales para los estudiantes de educación media superior y superior, cuyos costos reales muestran enormes diferencias, no toma en cuenta el gasto operativo, que alcanza una magnitud significativa en muchas instituciones, en investigación y en difusión de la cultura.

Los autores concluyen que es urgente revisar la lógica de asignación tomando en cuenta aspectos como la calidad y la eficiencia con el fin de eliminar las distorsiones atribuibles a la falta de políticas en este aspecto.

En el último apartado del trabajo los autores hacen una revisión de los distintos programas de financiamiento adicional que se han instrumentado durante las dos últimas décadas y señalan sus aspectos positivos (indujeron procesos de mejora y transformación de las Instituciones de Educación Superior) y negativos (discontinuidad, falta de certidumbre en el mediano plazo debido a los esquemas cambiantes), y cuestionan su validez como instrumentos permanentes.

Seguramente esta obra será objeto de un amplio debate. Debate necesario e impostergable si se quiere avanzar en un proceso de consolidación del sistema de educación superior. Debate esencial en el marco de las políticas públicas para la educación superior que requieren de grandes definiciones para que en el transcurso del próximo siglo sea posible la aspiración de una sociedad preparada para enfrentar los desafíos de la era del conocimiento.