

# *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*

JAVIER MENDOZA ROJAS

México, CESU/Porrúa, 2002, 369 pp.

•

POR OLIVIA MIRELES VARGAS\*

Durante las últimas tres décadas del siglo xx, la educación superior en México sufrió diversos cambios que pueden sintetizarse en el paso de una política centrada en la planeación a una organización basada en la evaluación. Sobre este tránsito de la educación superior, Javier Mendoza ofrece, en esta obra de once capítulos, un estudio detallado que muestra algunas dimensiones y diferentes momentos de este movimiento complejo, en el cual el autor ha tenido una participación importante no sólo como estudioso del tema sino, también, por su intervención en distintas instancias generadoras de políticas públicas para este sector educativo.

El trabajo que el autor realiza es, por una parte, un estudio de las políticas públicas a lo largo de la historia contemporánea de la educación superior a partir de la década de los setenta, que se apoya principalmente en la revisión de documentos

oficiales, cifras y algunos datos estadísticos, sumamente esclarecedores. Por otra, es un trabajo que rebasa el nivel de análisis y de crítica, pues logra articular una propuesta para una nueva forma de regulación de la educación superior en el país, que contempla los desafíos de una relación distinta con el Estado.

En los últimos años, el estudio comparativo de los modelos de coordinación de la educación superior ha tenido gran auge: autores destacados en el estudio de la educación superior como José Joaquín Brunner, Burton Clark y Rollin Kent, han sentado las bases para entender sus formas de operación y sus características esenciales. Estos aportes son retomados por Javier Mendoza, en el primer capítulo de su obra, para mostrar que los sistemas de educación superior en América Latina, particularmente en México durante la década de los setenta y principios de los ochenta correspondieron al modelo de "administración benevolente," que se caracterizó por la asignación de financiamiento a la educación superior pública sin vigilancia de

la eficiencia y de la calidad, así como por "un tejido de redes político-clientelares" en los distintos niveles del sistema. Esta situación se modificó en la década de los noventa, tanto por los problemas que surgieron debido a la expansión y la diversificación de la educación superior, como por una crisis económica que redujo el financiamiento asignado a este sector.

En el proceso de transformación de la universidad, es referencia obligada la década de los setenta (caracterizada por la expansión de la matrícula y por la desvinculación de este grado de estudios con el sector productivo), porque justamente es a partir de ese momento cuando ocurren las primeras acciones para articular un sistema integral de planeación. Javier Mendoza, en el capítulo segundo de su obra, se ubica en este momento y aborda, de manera clara y puntual, el desarrollo de la planeación en la educación superior en México, desde 1978 cuando se creó el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPES).

El autor describe detalla-

\* División de Estudios de Posgrado, Doctorado en Pedagogía, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, oli-

damente el papel que jugaron las cuatro instancias del SINAPPES (nacional, regional, estatal e institucional), señalando sus logros y deficiencias. Al mismo tiempo, analiza particularmente el papel de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) como la instancia encargada de articular los esfuerzos en la materia, teniendo como actores principales al gobierno federal y a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Este recorrido llega hasta 1988, cuando surgió el paradigma de la planeación estratégica. Mendoza advierte, acertadamente, que éste no fue un simple cambio de nombre sino que, también, reflejó un cambio de fondo para el modelo de la época pues, esta perspectiva, que surgió en el sexenio de Salinas de Gortari, se vinculó con el mundo de las empresas y los negocios.

Este cambio hacia la planeación estratégica estuvo precedido por el contexto de la década de los ochenta, en el que México y diferentes países de Latinoamérica sufrieron los estragos de una fuerte crisis económica, situación que, evidentemente, repercutió en la educación superior; así, los problemas que aquejaban a la educación superior se agudizaron. Estos problemas se hicieron patentes en varios diagnósticos oficiales, que sirvieron como sustento para la formulación de algunos

programas nacionales –Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) y Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)– que intentaron, con la formulación de líneas estratégicas, mejorar la calidad educativa. En este sentido, Javier Mendoza ofrece en los capítulos siguientes una descripción precisa y un análisis agudo de los problemas de la educación superior y de los programas que se propusieron para hacerles frente, sin perder de vista los impactos de la crisis de los años ochenta en la educación superior.

Sobre los problemas de la educación superior, el autor destaca que desde la década de los setenta se manifestaron dificultades importantes en la educación superior: 1) crecimiento acelerado sin ninguna previsión; 2) financiamiento escaso y empleado de manera irracional; 3) detrimento de las funciones básicas de docencia, investigación y difusión de la cultura. Ante tal panorama, la política educativa del gobierno de Miguel de la Madrid, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, propuso cambios sustanciales mediante la llamada “revolución educativa” que, en el caso de la educación superior, se concretó en el PRONAES. Resulta pertinente enfatizar que el PRONAES fue producto de una situación de crisis económica nacional que enfrentó, a la caída de los precios del petróleo, altas tasas de inflación, elevados índices de

desempleo y recesión en el sector productivo. Dicha crisis repercutió directamente en las universidades, con un decrecimiento del financiamiento asignado a este sector y un deterioro sin precedentes en los salarios del personal académico. Así, ante la política de restricción económica, el PRONAES se erigió como una estrategia de apoyo financiero a proyectos de superación académica de universidades estatales. Según el autor, aunque el PRONAES no se cristalizó del todo por cuestiones vinculadas con el financiamiento, la legitimidad y otros obstáculos en la operación del mismo, este documento sentó las bases para la política de modernización que se desarrollaría años adelante con el gobierno de Salinas de Gortari.

En el capítulo quinto de la obra, Mendoza se dedica por completo al análisis del surgimiento, desarrollo y resultados del PROIDES. Destaca, de manera acertada, que este Programa surge con la intención de superar las limitaciones que se enfrentaron durante la puesta en marcha del PRONAES. En esta dirección, se procuró que éste fuera más incluyente y que tuviera una visión de conjunto de los diferentes subsistemas de educación superior, incluyendo las instituciones privadas, las escuelas normales y las instituciones tecnológicas. Con el afán de resolver las cuestiones pendientes desde la década anterior, el PROIDES se formuló con objetivos ambiciosos:

regular la matrícula, optimizar el nivel del personal académico, mejorar el financiamiento, aumentar la calidad de los procesos educativos, vincular la investigación con las necesidades sociales, así como hacer eficientes los procesos administrativos. Tales objetivos, difíciles de alcanzar desde su propuesta, no lograron consolidarse. El autor concluye, con una mirada objetiva, que el PROIDES se quedó en el plano meramente formal y tuvo escaso impacto debido, entre otras cosas, al divorcio entre las instancias de planeación y los actores académicos.

Conviene destacar que, en el tratamiento de lo que hasta aquí se ha dicho, el autor ofrece una visión equilibrada que trasciende las explicaciones causales pues, si bien dedica gran parte de su trabajo a enunciar las consecuencias de la política restrictiva, no atribuye directamente los problemas de la educación superior a la crisis económica, más bien sostiene que ésta los agudizó y los hizo más evidentes. En este sentido, reconoce que el poco impacto de los programas nacionales y el desplazamiento del modelo de "patrocinio benigno", como modelo de coordinación para las instituciones universitarias, fue resultado de interacciones entre múltiples factores propios del sistema universitario (crecimiento lineal, academicismo, modelo burocrático-político) y que, también, se debió a factores

sociales e históricos.

Hacia el final de la obra, Javier Mendoza ofrece al lector un marco contextual que remite a los principales acontecimientos de los primeros años de la década de los noventa. A la par, ubica los efectos que estos cambios trajeron para la educación superior. Asimismo se centra, atendiendo a los objetivos de su texto, en un análisis de la evaluación pues considera que ésta constituyó el punto nodal que articuló la política pública para este ámbito educativo durante este periodo. Tal análisis se orienta hacia la recuperación del proceso de construcción de esta estrategia, retomando los acuerdos de la Comisión Nacional de la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) y la fase inicial de los acuerdos para los exámenes generales de egreso a la licenciatura.

De acuerdo con lo anterior, el autor señala algunos de los cambios que signaron el contexto mundial de los últimos años del siglo xx: avances vertiginosos en ciencia y tecnología, nuevo valor del conocimiento, surgimiento de las demandas por la democracia, exigencia por el respeto a los derechos humanos y el cuidado del medio ambiente, así como la creciente importancia y reestructuración de la economía. Ante esta situación, México, que ya se encontraba en una situación crítica, tuvo que replantear su estructura gubernamental. Después de la llamada "década perdida",

caracterizada por altas tasas de desempleo, elevados índices de inflación, deterioro de los salarios y una aguda recesión en el sector productivo, se puso en marcha una reestructuración en todos los ámbitos de la vida nacional al amparo de una política de globalización. La apertura comercial, el no-intervencionismo y la descentralización fueron algunos de los rasgos inherentes a la estrategia de modernización en este escenario de reforma del Estado. En tales condiciones, los objetivos gubernamentales no sólo apuntaron hacia una política de recuperación financiera sino, también, a la incorporación del país al nuevo orden económico que se proyectaba a escala mundial. Evidentemente, la educación superior no quedó al margen de los sorprendentes cambios y transformaciones: este nivel de estudios enfrentó nuevos retos y concibió otras formas de operar; en este contexto surgió el Programa de Modernización Educativa (PME), en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994.

El objetivo principal de la política pública de los noventa coincidía con la política de décadas anteriores, es decir, el propósito central era mejorar la calidad educativa, pero el cambio esencial se plasmó en las estrategias que se diseñaron para su puesta en marcha. Para Mendoza, esta estrategia no se definió del todo en el PME, sino que se construyó a lo largo del sexenio. Es importante señalar

que el autor nos ofrece un estudio acucioso de este momento pues, mediante su análisis Mendoza muestra que en el documento (PME) no se plasmaron cambios radicales y la política parecía orientarse por el sendero seguido hasta el momento, pero en el terreno de las acciones concretas, en los hechos, se dio un viraje de la estrategia gubernamental hacia las universidades públicas. El Estado se convirtió así, poco a poco, en “un Estado evaluador y vigilante del destino de los recursos públicos canalizados a las universidades y asumió un papel proactivo y de mayor directividad en materia de educación superior” (p. 232).

Conviene mencionar que Mendoza distingue dos vertientes en esta estrategia de cambio; por un lado, en el seno de la CONPES la participación de la ANUIES y, por otro, la Secretaría de Educación Pública (SEP) por medio de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESC). Cada entidad, con atribuciones y perspectivas distintas, participó en el cambio: la ANUIES con una “lógica académica” y la SESC con una “lógica administrativa”. Después de diversas acciones de concertación y acuerdos entre ambas instancias, el papel del gobierno logró mayor directividad.

Para el cumplimiento del objetivo central de la política de principios de los noventa (mejora de la calidad con pertinencia), se proyectaron

diferentes medios: apertura y vinculación con el sector productivo, reformas administrativas y normativas, evaluación y competitividad por financiamiento. Sobre la apertura y vinculación con el sector productivo, el autor rescata dos aspectos importantes: la propuesta para exámenes nacionales y la apertura al sector productivo que se concretó en distintos convenios, apoyos y prestación de servicios. Las reformas administrativas se plantearon, más allá de pequeñas reformas, desplazar los modelos viejos en busca de una nueva cultura organizativa. La evaluación y la competitividad fueron dos medios vinculados entre sí que se convirtieron en la directriz de la política de los noventa; el capítulo noveno y el décimo de esta obra están dedicados a analizar en profundidad estos detalles.

En los noventa, la planeación cedió su lugar estratégico a la evaluación en el campo de la educación superior. La evaluación adquirió entonces un nuevo estatus en el lenguaje de la educación superior; se convirtió en centro de polémica de los estudiosos, en un deber para las instituciones y en un instrumento de control para el Estado.

También se formularon y se pusieron en marcha distintas formas de evaluación: autoevaluación, institucional, interinstitucional, externa, interna, de pares, etcétera. Asimismo, se establecieron mecanismos específicos de la

evaluación, como la acreditación y la certificación.

En este proceso la CONPES instaló varias comisiones para cumplir con los lineamientos planteados en el PME, y la Comisión Nacional de la Educación Superior (CONAEVA) fue la encargada de impulsar el proceso nacional de evaluación. Después de varias vicisitudes, la CONAEVA logró una estrategia de evaluación tendiente al establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación, que consiguió algunos ejercicios de evaluación en la totalidad de las universidades durante el periodo 1990 a 1992. Naturalmente, este proceso enfrentó problemas de operación y sus resultados tuvieron algunas limitaciones: los reportes de autoevaluación generalmente se centraron en una descripción, sin llegar al análisis; en algunos casos el proceso se quedó en el cumplimiento formal en respuesta a los requerimientos solicitados. La falta de información y la falta de datos válidos y confiables en las instituciones representaron también una limitación.

Para 1994, surge una nueva figura de evaluación: los exámenes generales de egresados de la licenciatura a cargo del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CONAEVA). Javier Mendoza muestra oportunamente cómo nació esta modalidad de evaluación y los procedimientos que se llevaron a cabo para su puesta en marcha. Asimismo, señala los deba-

tes que se desataron en torno a esta nueva forma de evaluación. Además, la evaluación y acreditación se extendieron hacia diversos ámbitos de la educación superior: programas de posgrado, académicos, aspirantes del bachillerato, aspirantes de licenciatura y programas académicos.

El autor concluye su trabajo con una propuesta para una nueva coordinación de la educación superior. Su propuesta resulta sólida porque toma en cuenta las limitaciones de los procesos pasados y conoce los desafíos que en el siglo xxi debe enfrentar la educación superior. Su propuesta central es la creación de una nueva instancia que se encargue de los procesos de planeación, evaluación, información y acreditación del sistema de educación superior. Esta figura tendría la responsabilidad de coordinar a las ya existentes y maximizar esfuerzos para el logro de los objetivos. Las estrategias particulares se dirigen a una reordenación de la SEP en cuanto a sus atribuciones en la educación superior y a fortalecer la asociación de las instituciones de educación superior, establecer instancias intermedias de planeación para propiciar la coordinación académica, y consolidar un sistema nacional de evaluación y acreditación no gubernamental considerando los propios procesos sociales (no sólo económicos) de la nación.

En suma, Mendoza plantea que, en el siglo xxi, las nuevas

formas de regulación y coordinación deben impulsar la diversificación, la flexibilidad, la autonomía de las universidades, la evaluación y la acreditación social con menor participación del Estado y mayor participación de las comunidades académicas y de la sociedad.

La lectura de esta obra permite conocer algunos de los procesos más significativos por los que ha atravesado la educación superior en México en los últimos treinta años. Ofrece reflexiones interesantes y profundas acerca de los alcances de la planeación, así como sobre el impacto de las políticas de modernización y sus respectivos mecanismos de evaluación. El libro permite a los estudiosos de la educación superior tener una visión amplia sobre las políticas en este sector pues, por una parte, el texto muestra el plano formal y, por otra, ofrece la crítica del autor desde la perspectiva de un actor que ha formado parte de los procesos. Asimismo formula, al final de la obra, un planteamiento fértil por medio de una propuesta que logra articular, de manera atractiva y clara, varios eslabones que quedaron sueltos o que no se consideraron en programas y propuestas anteriores. Asimismo, permite acercarnos a ciertos detalles tan finos que sólo un actor que ha estado en el escenario de la educación superior es capaz de percibir y, sobre todo, de comunicar.