

Problemas y Perspectivas de la Educación Superior

Dr. Fernando Bazua Silva *

Es para mí no solamente un honor, sino un muy especial placer el regresar a esta Universidad, a mi universidad, especialmente a esta sala, que yo tenía exactamente 20 años de no pisar. Es pues para mí un placer muy especial el estar con ustedes en este evento.

La segunda cosa que quiero aclarar de partida es que los trabajos que vamos a presentar mi colega la profesora Valenti y yo, son trabajos que forman parte a la vez de un proyecto de investigación más alto que hemos elaborado y que pronto será publicado en la Universidad Autónoma Metropolitana.

Son cuatro básicamente los puntos que voy a desarrollar en esta perspectiva: en primer lugar, el nuevo contexto de lo que llamamos Sistema de Educación Superior Mexicano en los 90's; el punto número dos se llama: Los Problemas Estratégicos del Sistema de Educación Superior; el número tres es: La Política Educativa Superior Actual, y número cuatro, lo que llamamos genéricamente Conclusiones y Recomendaciones.

Empecemos con el punto número uno:

En lo que se refiere al sistema de educación superior mexicano, estamos entendiendo de manera muy agregada y muy descriptiva, tanto las instituciones de educación públicas y privadas, como su articulación con las agencias gubernamentales que están vinculadas con la educación superior y que tienen múltiples relaciones con las instituciones de educación superior. Así mismo estamos considerando a la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior en México, la A.N.U.I.E.S., que tiene funciones formales e informales en el funcionamiento general del sistema de educación superior, de

* Lic. en Psicología por la UANL. Dr. en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Catedrático en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco y en la Universidad Iberoamericana.

manera que cuando estamos hablando del sistema de educación superior, nos referimos a ese conjunto de relaciones formales e informales, institucionales y no institucionales, entre las instituciones de educación superior y los organismos públicos más, en este caso específico, la ANUIES, como principal organización semiprivada, formada por las autoridades públicas y privadas.

El análisis que vamos a hacer está constituido sobre el supuesto de que estamos viendo el sistema en su conjunto interactuando con un contexto. Por contexto estamos entendiendo las características de la situación económica, social y política a nivel nacional.

El elemento central de este contexto en que se mueve el sistema de educación superior es la política gubernamental en su conjunto, especialmente la política económica aunque no tenga que ver, propiamente dicho, con educación superior. Las características en que ha vivido el país en los últimos 10 años, del 82 para acá, le han conferido una importancia estructural permanente a la política económica sobre el resto de las políticas gubernamentales. Tiene esta importancia fundamental no solamente para el caso de la vida económica, sino, en general, para todas las actividades o para todas las áreas o dimensiones de la vida social, independientemente de que estén o no, directamente vinculadas con la economía. En este caso, decimos que por las características, y por la importancia estructural que tiene en los últimos años la política económica, ésta conforma uno de los elementos centrales del contexto en el que se mueve el sistema educativo superior mexicano.

Lo que nos interesa entonces remarcar son las modificaciones sustanciales que se pueden individualizar, que se están operando en el contexto en que se mueve el sistema de educación superior, para luego analizar en qué medida constituyen problemas y retos desde el punto de vista estratégico para el propio sistema de educación superior, dada su ubicación en la vida social mexicana y su función en el desarrollo nacional.

En función de ello podremos analizar efectivamente cuáles son esos problemas estratégicos y luego dilucidar la funcionalidad de la actual política educativa superior del gobierno federal, respecto a estos problemas estratégicos. Con base en ello se puede fundamentar argumentalmente una opinión acerca de lo que se llama en términos especializados la racionalidad estratégica de la política de educación

superior porque se está comparando la política gubernamental con los problemas que se consideran estratégicos del propio sistema, para establecer si es esperable o no que los resuelva o al menos los mantenga en límites considerables adecuados.

Sobre este esquema lógico-metodológico, es que vamos a tratar de arribar algunas conclusiones preliminares.

Las modificaciones sustanciales que podemos encontrar en el contexto en el que se mueve el sistema de educación superior a partir de los 80's, tienen que ver tanto con las características mismas de la crisis nacional que emerge en el 82, como con las características de la política económica estratégica que ha sido implementada por los gobiernos desde tal fecha.

El hecho de que la crisis no haya sido resuelta todavía, a pesar de que en lo que va de este sexenio la política gubernamental haya obtenido sustanciales avances en lo que se refiere a su mitigación o control, aunque nadie puede sostener todavía que la crisis misma esté resuelta en buena parte por la mantención de las características estructurales y financieras del funcionamiento del gobierno federal, ha conducido después de 10 años de mantención de esta situación, a dos elementos que conmueven el sistema de educación superior y que consideramos son los elementos esenciales: Primero, una sustancial modificación del perfil profesional de mandado en el mercado de trabajo. Esta modificación está centrada ahora en la calidad y en la flexibilidad de la formación profesional. Además, es esperable en términos prospectivos que se agudice a mediano y largo plazo. Ello es en parte imputable a que el peso de la demanda del sector público en el mercado de trabajo profesional se ha caído sustancialmente al largo de la crisis, de los últimos 10 años. Y no es esperable en ningún caso que vuelva a tener el nivel que tuvo en los 70's. Incluso en el mejor de los escenarios prospectivos que manejan los actuales estrategias económicas del gobierno.

En consecuencia, este cambio cualitativo del peso relativo del sector gubernamental y del sector privado en el mercado de trabajo como demandantes de fuerza de trabajo, no es esperable que se modifique, sino más bien que se agudice.

Así mismo, las características de la política económica estratégica del gobierno actual, sobre todo en lo que se refiere a la integración económica a los Estados Unidos,

empezando por el Tratado de Libre Comercio, colocan a los empleadores privados, a los demandantes de fuerza de trabajo profesional privados en el mercado, en un nuevo contexto de competencia intensificada en sus diversas áreas y zonas económicas, que no es esperable tampoco que disminuya en el largo plazo, sino más bien que se agudicen también.

Entonces lo que es esperable que suceda es que esta modificación sustancial del perfil demandado en el mercado de trabajo, vaya sufriendo continuas y agudizadas modificaciones a lo largo de los años. Por ello no es nada más un problema coyuntural el incrementar la calidad de los servicios educativos superiores, sino también es un problema estructural, pues implica garantizar la flexibilidad de la formación profesional. Lo que nos remite entonces a un contexto de mercado de los servicios educativos completamente distinto del tradicional, entendiéndose por tradicional el que existió de manera clara del 50 al 82.

Esto constituye un reto sin precedente histórico para el sistema de educación superior, habituado al mundo estacionario creado por la tradicional política gubernamental de economía cerrada y estatismo subsidiador ineficiente de los últimos 45 años.

Especialmente constituye un reto sin precedente para la capacidad de planeación estratégica y de diseño de políticas educativas de sus instancias directivas y decisionales, tanto gubernamentales (nos referimos a la SEP), como a nivel institucional de cada institución de educación superior, habituadas naturalmente por su lado, a la manera pasiva de administrar las rentas corporativas implicadas en el subsidio público a ellas asignado.

La segunda modificación sustancial del contexto del sistema de educación superior, es lo que podemos denominar una disminución radical de la capacidad financiera gubernamental para continuar subsidiando a las instituciones de educación superior, sobre todo en el volumen y en los términos tradicionales. Esto es, prácticamente sin condiciones de calidad educativa y con cantidades de recursos básicamente relacionados con la evolución de la matrícula.

Si bien ésto se expresó diáfaramente ya durante los 80's, con la caída en términos reales del subsidio global del gobierno al sistema de educación superior y la inmensa mayoría de las instituciones de educación superior, no es esperable que tal cantidad mejore sustancialmente, ni siquiera en el escenario

prospectivo macroeconómico más deseado por los actuales estrategias gubernamentales.

Esto también implica un reto sin precedentes para la capacidad de planeación estratégica en el diseño de políticas financieras de las élites directivas e institucionales del sistema de educación superior. Pero especialmente para la responsabilidad financiera respecto al futuro por parte de la SEP y para la imaginación, creatividad y capacidad de innovación mercadotécnica de las autoridades de las instituciones de educación superior.

En su conjunto, estos dos elementos fundamentales del nuevo contexto situacional en el que se encuentra el sistema de educación superior implican que la clave de la efectividad de su respuesta dependerá de la capacidad de sus élites directivas para superar las inercias de la tradición.

Ahora vamos a ver los problemas estratégicos que implican estos dos elementos fundamentales del cambio del contexto en que está el sistema. Habría al menos cinco problemas que en nuestra opinión son de este carácter.

El primer problema es el que podemos llamar Insuficiente Cantidad y Deficiente Calidad de la Oferta de Servicios Educativos. El segundo problema es el que llamaríamos Inflexibilidad Decisional de las Instancias Directivas del Sistema de Educación Superior, tanto a nivel gubernamental como a nivel de las instituciones de educación superior. El tercer problema es la Monodependencia Financiera del Subsidio Federal. El cuarto problema es la Insuficiencia Crónica de los Recursos para Investigación y Desarrollo y, el quinto problema lo denominamos Obsolescencia de la Cultura Profesoral. Yo voy a tratar nada más el primero y el último. La colega Valenti tratará los demás.

Decimos que estos problemas son estratégicos porque desde el punto de vista de la ubicación del sistema de educación superior en el conjunto de la vida del país, estos cinco problemas describirían las disfuncionalidades que de no resolverse en el corto o mediano plazo, es esperable que tengan un efecto cuasi catastrófico en el funcionamiento global del sistema e incluso en el equilibrio general del funcionamiento del país.

El primer problema: Insuficiente Cantidad y Deficiente Calidad, se puede describir sintéticamente de la siguiente manera: la cobertura del sistema está estancada muy por debajo del nivel considerado deseable y factible.

El rendimiento terminal en el sistema es bajo comparado con los estándares internacionales y con el nivel considerable deseable y factible. La composición de la matrícula manifiesta baja flexibilidad respecto a las necesidades estratégicas del aparato productivo nacional que se desprenden del nuevo contexto situacional en el que se encuentra el país. El contenido cognoscitivo de la formación universitaria es obsoleto y de mala calidad. Adicionalmente, me referiré al quinto problema que es el de la obsoleta cultura profesoral y al segundo, la inflexibilidad decisional de las élites directivas. Podríamos aseverar que este problema de insuficiente cantidad de producción de servicios educativos superiores y deficiente calidad, está íntimamente ligado con las características de la cultura profesoral que fué creada en el contexto en el que funcionaron las instituciones de educación superior en los últimos 45 años.

Basicamente me refiero al hecho de que en el contexto de autonomía universitaria y de instituciones pequeñas y flexibles, pero que a lo largo del tiempo crecieron dramáticamente en número y sobre todo en tamaño, no hubo mecanismos de evaluación ni de la calidad ni de la efectividad de los servicios educativos que se suponía tenían que generarse. En consecuencia, lo que era esperable que surgiera fué lo que efectivamente surgió: una cultura profesoral muy poco flexible, muy poco proclive al enriquecimiento científico propiamente dicho, toda vez que dentro de las características funcionales de las instituciones de educación superior no había incentivos sustanciales para la investigación científica y tampoco para sus profesionales, asumida como una de las dimensiones fundamentales de la actividad del profesor de tiempo completo.

El que el problema de la vinculación entre docencia e investigación todavía hoy se siga discutiendo, está expresando que durante 45 años el sistema de educación superior mexicano no fué capaz de formar una cultura profesoral que garantizara la permanente actualidad internacional de la enseñanza, por un lado, y, por otro, la generación autónoma, endógena, de crecimientos científicos y tecnológicos adecuados a las necesidades estratégicas del país y "en línea" con el avance mundial de la ciencias y el pensamiento.

Todo parece indicar, en consecuencia, que las comunidades universitarias, a pesar o mejor precisamente por su "autonomía", reprodujeron en su interior los rasgos centrales

del mismo México estacionario y antiproduktivo, cuasi despótico y antiplural, rentista y clientelista, del que al menos intencionalmente deseaban separarse o distinguirse cuando lucharon por tal "autonomía".

Y de la misma manera que el artificial carácter cerrado y monopolístico de nuestra economía nacional condujo, en las últimas cuatro décadas, a culturas empresarial y proletaria pasivas y antiproduktivas, refractarias a la innovación, la creatividad y la imaginación económicas generando el fantástico déficit de calidad y eficiencia comparativas de nuestro aparato productivo que se ha expresado en la crisis de la que aún no salimos, la igualmente artificial situación de "autonomía universitaria" condujo a culturas burocrática y profesoral incompatibles con la calidad del servicio educativo superior. En el primer caso, porque la proclividad rentista y clientelista volvió prioritario el mantenimiento de la "estabilidad política de la institución" sobre todas las cosas, incluida por supuesto la calidad de la educación superior. Máxime considerando que nunca existió condicionamiento alguno al respecto por parte de la autoridad pública proveedora del subsidio. La Inflexibilidad Decisional de las Elites Directivas, el segundo problema estratégico del sistema educativo superior, es pues sólo el efecto de esta cultura funcional rentista y clientelista.

Y en el caso de la cultura profesoral, porque en un contexto institucional en el que la organización académica responde a los imperativos de la red clientelista de control político y no a objetivos y criterios propiamente académicos, es absolutamente imposible que los profesores desarrollen en grado socialmente relevante los valores propios de las actividades docentes y de investigación científico-técnica y/o humanística. Más aún, es improbable que desarrollen estas últimas e incluso que asuman el espíritu científico.

Con lo que sus actividades docentes necesariamente están condenadas a la obsolescencia, en un mundo como el actual caracterizado por acelerados cambios sobre todo en el plano del pensamiento, de la ciencia, la técnica, la filosofía y la humanidades en general. Máxime considerando que en tal contexto institucional no existe ni castigo para la obsolescencia docente, ni estímulo para la permanente actualización de los cursos y programas de enseñanza.

Ausencia de mecanismos de evaluación de la eficacia y calidad educativas de las universidades (Subsidio sin contrapartida); organización institucional "hiperpolitizada", que implica

inflexibilidad decisional de las élites directivas; organización académica adecuada para el control político de los profesores, pero no para el trabajo docente y menos para la investigación científica o técnica; y cultura profesoral obsoleta, conducen inevitable e ineluctablemente a una educación superior de pésima calidad comparativa en el mundo actual y a la casi inexistencia virtual de espacios institucionales de producción científica, tecnológica y filosófica, endógena y autónoma, en el sistema de educación superior, y simultáneamente capaces de recepcionar, recrear e incorporarse activamente a la dinámica mundial de la ciencia, la técnica y la filosofía.

Sin duda es una triste paradoja el que los tres problemas estratégicos (Deficiente Calidad de la Educación Superior Pública, Inflexibilidad Decisional de las élites directivas de las IES y Obsolescencia de la Cultura Profesoral) se expliquen causalmente, en términos sistémicos, por la peculiar forma de funcionamiento universitario a que dio lugar la "autonomía universitaria".

Analicemos ahora la política de Modernización Educativa del gobierno actual, en lo referente a la educación superior. Primero, esta política no define qué entiende por "modernización", ni por qué está tendría algún impacto positivo en la calidad de la educación en general. Esto es, se trata de una política sin conceptualización clara a cerca de su eje formal.

Segundo, no se definen los problemas a resolver o a enfrentar para el logro de los objetivos, ni los criterios de priorización de los mismos, ni las estrategias de corto, mediano y largo plazo para ello.

Tercero, si bien la política se orienta hacia el vital tema de la evaluación, su conceptualización y operación la reduce a su aspecto meramente burocrático. En cuarto lugar, no existen elementos dentro de la política que permitan pensar que aunque no se definan con la claridad de los problemas que hemos llamado estratégicos, estos pueden ser resueltos o controlados por la misma. Lo que nos llevaría a la conclusión de que no es esperable que la actual política de educación superior produzcan ni siquiera un aminoramiento sustancial de los problemas que aquí estamos relevando.

Esto nos conduce entonces a algunas conclusiones que podemos llamar provisionales acerca de las perspectivas del sistema de educación superior. Enfrentamos dos problemas de fondo.

El primero, entonces del sistema de educación superior consiste en que sus unidades productivas, las instituciones de educación superior, no tienen incentivos para elevar la efectividad ni la calidad de los servicios educativos que producen, porque disfrutan de una patente cuasi monopólica territorial otorgada por el gobierno, están además totalmente subsidiadas por él y además han convertido en componente de su tradición cultural el no dar cuentas a nadie de lo que hacen ni de lo que cuesta al erario público eso que hacen.

El subsidio se ha convertido en un derecho sin contrapartida de las instituciones de educación superior, adecuadamente encubierto por la ideología de la autonomía universitaria. Con estas características económica de su naturaleza, la administración de las IES se ha convertido como desíamos antes, en una empresa rentista de jugosas proporciones para sus élites directivas. Las estructuras organizativo-decisionales por su parte, resienten el peso de este elemento: son funcionales para mantener el equilibrio político entre los diferentes intereses grupales existentes en las instituciones, indispensable para la "estabilidad política" de la administración, pero precisamente por ello son altamente disfuncionales para elevar la efectividad o calidad de los servicios educativos, por lo que formalmente la institución recibe la renta que recibe del gobierno.

Más aún las estructuras organizativo-decisionales de las instituciones vuelven improbable cualquier cambio educativo endógeno, porque castigan implícitamente la dimensión propiamente académica de la actividad institucional, al premiar explícitamente la fuerza política de los grupos o coaliciones rentistas en el proceso de tomas de decisiones y de asignación de recursos.

Esto significa que el sistema de educación superior no es reformable desde "abajo", ni desde "adentro" de las instituciones, en términos generales.

El segundo problema de fondo es que, dada las características de la cultura político-burocrático tradicional, intrínsecamente asociados al sistema político monopólico existente en el país desde hace 60 años, junto con el mundo social estacionario producido por la economía cerrada, tampoco la élite directiva decisional de la SEP tiene incentivos sustanciales para tomar las decisiones que tendría que tomar para elevar la efectividad y la calidad de la educación superior. Los costos políticos implicados en cualquier iniciativa gubernamental que lesione a las

coaliciones rentistas parapetadas en las instituciones de educación superior, hace peligrar la carrera burocrática que los miembros de tal élite, salvo en el caso de que se trate de una genuina decisión presidencial. La que por su parte, es poco probable en este sexenio, dada la focalización de la política gubernamental en los problemas macroeconómicos de superación de la crisis y, sobre todo, en la evitación de problemas políticos no directamente relacionados con su implementación, como serían en este caso los relativos a la genuina modernización de la educación superior.

Esto significa entonces que tampoco es esperable que el sistema de educación superior sea reformado desde arriba antes de 1995, primer año del último gobierno del siglo.

En consecuencia puede concluirse provisoriamente que por las características de la microracionalidad de los que fungen como autoridades, el tipo de racionalidad de los que toman decisiones relevantes en el sistema de educación superior, la lógica con la que actúan pues, sobre todo en el nivel gubernamental, el sistema continuará siendo microirracional, es decir, disfuncional respecto a las necesidades actuales y futuras de la sociedad mexicana, al menos por los próximos años. Lo que constituye un costo adicional que tendremos que pagar por las características del sistema político mexicano.

Sin embargo, obviamente ello no significa que desde el punto de vista técnico, de diseño de políticas, no puedan plantearse líneas estratégicas de solución de los problemas que presenta el sistema de educación superior.

Veamos entonces cuales serían algunas líneas decisoriales claves que podrían resolver los problemas que nosotros hemos aquí relevado. Me voy a referir básicamente a una línea fundamental sobre la base de la cual podría construirse una política educativa superior consistente y presumiblemente exitosa para resolver los problemas que hemos aquí mencionado. Podría describirse sintéticamente así: subsidiar al consumidor del servicio educativo superior, al estudiante, y no a los productores del mismo, a las instituciones de la educación superior.

El objetivo a perseguir con esta línea decisional estratégica sería romper radicalmente el cuasi monopolio territorial del que el gobierno a dotado a las instituciones de educación superior, introduciendo una intensa competencia entre ellas en el proceso de atender la demanda de servicios educativos superiores.

Pero, se requerirían 3 cosas fundamentales para darle viabilidad a esta línea política educativa superior de carácter estratégico.

Primero se tendría que crear un Sistema Nacional de Becas, que permita al alumno escoger la institución nacional o extranjera que mejor se adecúe a sus expectativas o recursos.

Segundo, habría que crear un Sistema Nacional de Revalidación de Estudios, de manera que los estudiantes puedan cambiarse de una institución a otra en caso de que las instituciones no les cumplan lo que les prometieron. De manera que un alumno de segundo año pueda hacer su tercer año en cualquier institución.

Esto obligaría automáticamente a las autoridades de las distintas universidades a competir entre sí no solo para "atraer" estudiantes, de lo que dependerían sus ingresos, si no sobre todo a competir por mantenerlos en sus aulas. Lo que conformaría un incentivo sistémico para que las burocracias universitarias hicieran el trabajo que tienen que hacer, por el cual se les paga y hasta ahora no han hecho, al menos de la manera en que se esperaba que lo hicieran.

Así mismo también tendría que haber un Sistema Nacional de Vigilancia Educativa Superior, que resguarde los intereses del consumidor y del país. La Secretaría de Educación Pública tendría que crear este sistema nacional de vigilancia educativa superior. Una especie de Procuraduría Federal General del Consumidor, que se encargara efectivamente que ninguna institución ningún proveedor de servicios educativos superiores, cometa fraudes o cosas por el estilo lo cual implicaría que buena parte de los programas educativos superiores que hoy se dan en las universidades públicas y privadas, si fueran controlados por su consistencia programática e idoneidad académica tendrían que ser cerrados.

Subsidiar al estudiante y no a la universidad, permitiría, en primer lugar elevar automáticamente la eficiencia del subsidio. ¿Por qué?, porque con el mismo subsidio actual que da el gobierno federal al transformarlo en becas entregadas directamente al estudiante, se incrementaría sustancialmente la matrícula y se elevaría sustancialmente la calidad, pues los recursos públicos no podrían ser derrochados por las burocracias de las instituciones y el costo por alumno bajaría sustancialmente al mismo tiempo que se tendría un mejor educación.

Significaría crear un sistema completamente distinto, en el que también se resolvería el problema de la inflexibilidad decisional de las estructuras burocráticas y a la larga de la Obsoleta Cultura Profesoral. Así mismo se resolvería el problema de la monodependencia financiera en el subsidio federal.

En síntesis los problemas estratégicos que hemos analizado son perfectamente resolubles en términos técnicos, en términos de diseño de política pública en materia educativa superior. Pero no es esperable que la reforma del sistema implicado en la línea de política estratégica consistente en "subsidiar al estudiante y no a la institución" o cualquier otra por el estilo, sea llevada a cabo, al menos en los próximos años como aseveramos, todo parece indicar que dado el tipo de racionalidad que caracteriza a los tomadores de decisiones, tanto a nivel gubernamental como institucional, el sistema de educación superior mexicano no es reformable, por el momento, ni desde "arriba", ni desde "abajo", ni desde el "interior" de las instituciones.

Salvo, por supuesto, que surgiera un nuevo tipo de movimiento universitario que se planteara una genuina reforma de lo que, por desgracia, a terminado por generar la forma antimoderna de entender y practicar la "autonomía universitaria". Esta tendría que ser una reforma del sistema centrada en garantizar la pluralidad y calidad indispensables del trabajo docente y de investigación y la permanente actualidad científica de la enseñanza. Y al parecer no existe manera mejor y más rápida de hacerlo que subsidiar al estudiante y no a la institución, inyectando al sistema una dosis hipodérmica de competencia interinstitucional y rompiendo con ello los monopolios territoriales de los que gozan las universidades públicas. Si no olvidamos que "sin competencia no hay eficiencia", la integración a los estados unidos puede no "arrollarnos".