

Evaluación de la Educación Superior

Maestra: Giovanna Valenti Migrini *

Con respecto a los problemas ya mencionados por el Dr. Bazúa yo hablaré acerca de:

El problema que tiene que ver con la **inflexibilidad decisional del Sistema de Educación Superior en sus Instancias Directivas**. (Me refiero a las instituciones de educación superior y a las agencias gubernamentales. Al mencionar las agencias gubernamentales, me refiero a la SEP, la Subsecretaría de Educación Superior) y a la ANUIES).

Ahora, ¿Por qué poner énfasis en el problema organizacional de la toma de decisiones?. Porque uno de los ejes centrales, en términos de la capacidad de respuesta que tenemos, tanto las instituciones de educación superior como las agencias gubernamentales para enfrentar los nuevos retos que se nos están planteando.

El punto de partida es que, los procesos para tomar decisiones en las instituciones de educación superior, oscilan entre dos extremos de modelos organizacionales, que para efectos de presentación denominaré como: Modelo Vertical Personalizado y Modelo Consejal.

¿Cuáles son los rasgos más sobresalientes de estos modelos organizacionales de toma de decisiones?. El Modelo Vertical Personalizado implica que el nombramiento de los directores de las instituciones, pone poco énfasis en la consideración de los méritos académicos, prioriza la lealtad y la capacidad de respuesta a los intereses burocráticos por parte de los directivos que dirigirán las instituciones.

Con este modelo básicamente nos referimos a los institutos y centros de investigación. Las universidades tienen otros mecanismos para la designación de los directivos. La otra distinción es que el ejercicio de la autoridad institucional por lo general tiene escaso liderazgo intelectual y la toma de decisiones con respecto a los proyectos y a las metas de

* Master en Sociología. Académica de la Universidad Autónoma Metropolitana.

las instituciones suele responder a intereses personales o de orden burocrático con poca consideración o impulso a la autoridad académica (1), y a la organización académica de la institución.

¿Cuáles serían los rasgos centrales o más sobresalientes del modelo Consejal? Primero que las decisiones son tomadas prioritariamente por los órganos colegiados. Su ámbito decisional es sumamente amplio, son procesos decisionales muy amplios, generales, abarcan todo. Deciden sobre casi todo lo que tiene que ver con la universidad y suelen ser muy tortuosos. Su composición responde más a la representación de grupos de interés que al componente de liderazgo y autoridad académica.

La revisión de los procesos decisionales de las instituciones de educación superior nos permite afirmar que son entonces estructuras organizativas que tienden a ser poco flexibles y en general con poco rigor académico en la toma de decisiones, en la medida que las nuevas propuestas siempre tiene que pasar, o bien por el laberinto Consejal o bien por las decisiones y relaciones personales de la autoridad institucional.

Veamos un poco cuáles son los efectos de estos procesos decisionales.

En el caso de las universidades en particular las públicas cuyo proceso decisional se acerca más al consejal, la inflexibilidad reside principalmente en que su capacidad para dar respuesta a los cambios acelerados que se están presentando en el mundo actual y para la solución de sus problemas, tiene que pasar por procesos demasiado largos y políticamente complicados, lo que ha tenido como primer efecto que sus programas y propuestas resulten obsoletos y poco competitivos. En la medida en que el proceso decisional, provoca que se tenga que conceder demasiadas cosas, a cambio de las aprobaciones que se persigue, dado que estos consejos están involucrados con intereses y orientaciones muy diversas que en ocasiones resultan irreconciliables. En lo que se refiere a los procesos decisionales más personalizados, las propuestas dependen mucho de la capacidad directiva y académica que tenga el sujeto que está al frente de la institución que dados los mecanismos de designación no tenemos seguridad de que siempre sean líderes intelectuales los que están al frente de estas instituciones.

En síntesis, el problema central, entonces es que el nivel decisional del sistema de educación superior ha subordinado los criterios académicos, especializados y técnicos y los valores académicos al privilegiamiento de los intereses personales y grupales en el proceso organizativo decisional, tanto en el modelo unipersonal, como en el modelo consejal.

Quiero también mencionar que estos vicios perversos, sobre todo el modelo consejal no son exclusivos de nuestro sistema de educación superior.

Valgan como ejemplo las reformas que se han introducido en los 80's en las estructuras organizativo-decisionales en Francia y en Inglaterra, que tiene el rasgo común de haber disminuido la atención de asuntos por parte de los consejos universitarios, para otorgar mayor capacidad decisional a los comites técnicos y especializados.

En México algunas universidades e institutos de investigación han buscado avanzar en esta orientación y quizás algunas instituciones hayan avanzado más que otras en ese sentido. La Universidad Autónoma Metropolitana, por ejemplo, modificó su reglamento de presupuesto y hay una propuesta de modificación para la aprobación de los programas de investigación. Por ahora están pendientes las propuestas concretas que elaborará la UNAM, como resultado de las comisiones de trabajo nombradas por el Congreso Universitario. En particular está pendiente lo que sucede con los Consejos Académicos por Area. La universidad de Guadalajara está formulando nuevos programas de formación, con aprobación expedita y con apoyo técnico y especializado de académicos con reconocimiento nacional e internacional y no el laberinto consejal. Otras instituciones han modificado su estructura organizativa de investigación, como en el caso del CIDE.

Sin embargo, quiero mencionar que hay un rezago central en ésto, en la medida en que las propuestas van en líneas diferentes, algunas son de carácter normativo, otras ponen énfasis en la organización institucional, otras privilegian las características de la oferta educativa. No hay acuerdo, existen intentos por cambiar el estado actual pero parece ser que no hay mucha brújula.

Por lo que respecta a lo que hemos denominado **excesiva rigidez y burocratización por parte de las agencias gubernamentales** vinculadas con el sistema de educación superior, es decir, la otra cara de la moneda con respecto a

la definición de política educativa, haré referencia a tres manifestaciones del problema:

Primero el peso excesivo de la orientación planificadora e indicativa y de concertación que está en todas las líneas propuestas por la SEP y la ANUIES. La generalidad e imprecisión en los objetivos y metas con inexistencia de sanciones por incumplimiento, (si no cumplen no pasa nada). Tendencia que por lo demás, se ha revertido en los sistemas de educación superior de algunos países, en particular el holandés, el inglés y el francés, en donde la evaluación es con base a resultados y no con respecto a lo que se dice que se va a hacer, sino con respecto a lo que ha hecho. Esta información además es clave para la asignación de los recursos humanos.

En segundo lugar está la orientación burocrática a la creación de comisiones, más que a la toma de decisiones. Vamos a ver algunos hechos que apoyen esto que acabo de decir.

Durante los últimos quince años el propósito central de las agencias vinculadas con educación superior, ha sido lograr incorporar en las instituciones de educación superior un funcionamiento orientado hacia la planeación. Este afán planificador ha significado avances en la cultura de la planeación, la experiencia arranca con el SINAPES, (Sistema Nacional para la Planeación de Educación Superior); el PRONAES y el PROIDES de la educación superior.

La característica fundamental de estos instrumentos ha sido la de señalar problemas generales en el nivel educativo y en el mismo rango de generalidad establecer las políticas, las estrategias y los objetivos.

El recurso que se ha utilizado para solventar este problema ha sido la creación de comisiones. Existen comisiones para un sinnúmero de propósitos. La central es la CONPES (Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior), que tiene sus variantes, a nivel regional y estatal (CORPES y COEPES). Con el paso del tiempo, se reconoce que los avances que se han logrado han sido heterogéneos, se ha conseguido imprimirle cierta racionalidad y homogeneidad a las instituciones de educación superior a nivel nacional.

Sin embargo, los procesos reales de planeación no se han constituido en instrumentos efectivos para la realización de

las transformaciones que requiere la educación superior, están por lo general alejados del funcionamiento académico de las instituciones. Una de las limitaciones centrales adicionales a la orientación "planificadora" ha sido la carencia de mecanismos para la evaluación y el seguimiento de la aplicación de los planes. Lo que ha convertido a la planeación en un mero ejercicio formal en un buen número de casos. La apuesta de la política educativa actual, es lograr que las comisiones (CONPES, COEPES, etc.) adquieran un carácter menos propositivo y más operativo. Sin embargo hay cierta coincidencia entre los analistas de la política educativa actual, que sigue habiendo una inclinación a racionalizar, "modernizar" la acción educativa a través de mecanismos de plan y no de competencia y excelencia, privilegiando las estrategias y políticas de concertación más que las estrategias rigurosas con orientación académica.

La política educativa de nivel superior actual, tiene un énfasis conciliador, supone que los objetivos pueden ser mejor alcanzados reuniendo las diferencias, que no liberándolas. Sin embargo, para efectos de operacionalizar y de evaluar las políticas es muy difícil reunir y no liberar las diferencias.

Lo anterior nos lleva al tema obligado de la evaluación. Esta, es un punto crucial de la propuesta modernizadora de la política educativa superior, y además es un punto nodal en todo sistema de educación superior actualmente. Ya mencioné algunos de los ejemplos (Inglaterra, Francia, Holanda). Para el desarrollo de esta estrategia de política; en primer lugar, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, CONAEVA, que se apoya en un grupo técnico y que tiene su origen en la CONPES; en segundo lugar, la función que le asignan a la evaluación constituye un conjunto de metas demasiado amplias, en mi opinión, con respecto a lo que será el Sistema Nacional de Evaluación de Educación Superior.

Por ejemplo: Se propone que la evaluación no es un fin en sí mismo, la evaluación debe incorporar la visión diacrónica, etc.

Se establecen además tres procesos de evaluación: Evaluación Institucional, Evaluación a cargo de Especialistas y Evaluación Interinstitucional. Estos resultados van a ser intercambiados y esto dará como producto, una evaluación más completa de las instituciones de educación superior. También quiero mencionar que la experiencia de evaluación de los

países como Inglaterra, Francia, Holanda, en particular Inglaterra y Holanda, ha sido no diversificar los instrumentos de evaluación, sino encargarlos a una oficina o instituciones o grupos muy especializados y muy técnicos. En México, en cambio, estamos diversificando, estamos haciendo entrar muchas instancias en la evaluación. Sin embargo, no se puede adelantar ninguna conclusión porque apenas en 1991 salió la propuesta del sistema nacional de evaluación.

Por el momento hemos logrado algunos avances respecto del sistema nacional de evaluación. Por lo menos está ya establecida una metodología que especifica criterios, categorías, indicadores de la evaluación y los parámetros básicos en los que se moverán las instituciones de educación superior. A pesar de que la lista de los parámetros y los indicadores es extensiva y los parámetros muy amplios.

Para concluir, sólo quiero señalar que este esfuerzo implica un avance. Aunque de seguir en esta línea diseñada, su utilidad, más que de evaluación será propositiva; servirá para contar con un diagnóstico más o menos homogéneo acerca del estado que guarda la educación superior en el país. En la medida en que se tendrán criterios e indicadores homogéneos acerca de las instituciones de educación superior.

En esta línea existe un antecedente, que es el diagnóstico de postgrado nacional que realizó CONACYT en 1985. En cuya experiencia se construyeron indicadores y se establecieron criterios más o menos homogéneos para evaluar los programas de posgrado. También está el hecho de que esta experiencia fue en 1985, y no se volvió a repetir. Cuando en otros países estos mecanismos de evaluación, son al menos cada dos años, por no mencionar la estrategia brasileña, en donde su postgrado es evaluado cada año a través de una comisión muy rigurosa y con criterios muy claros acerca de la evaluación.

Estas consideraciones nos llevan a reflexionar sobre la política educativa superior actual. Al respecto haré dos observaciones muy vinculadas con lo que acabo de exponer que son: En primer lugar, llama la atención que el programa de modernización educativa (PME) en los niveles de educación superior y posgrado incluya diagnósticos que son poco precisos e insuficientes en cuanto a información. Sobre todo es de señalarse esta debilidad porque existen en el país un buen número de investigaciones y de diagnósticos sobre el estado actual de la educación superior. Mismos que no han sido debidamente recuperados como insumos informativos y

cognositivos en el diseño de las políticas, las estrategias y las metas a seguir.

Ello significa un déficit en el diseño de la política, que al existir la información y no ser adecuadamente utilizada resulta más preocupante aún. En segundo lugar los objetivos y las metas a perseguir tienden a ser de gran generalidad y por último están de nuevo propuestas un número excesivo de comisiones, que probablemente compliquen más burocráticamente en lugar de ayudar a solucionar la toma de decisiones.

Veamos ahora el problema que hemos denominado como **monodependencia financiera**. Iniciaré por mencionar algunos datos:

El sistema de educación superior está sostenido en gran medida, por el presupuesto público federal y el que otorgan las entidades federativas. Las instituciones de educación superior de origen privado, son muy pocas, en el conjunto del sistema de educación superior.

El rasgo central del financiamiento es que las instituciones de educación superior dependen casi exclusivamente del presupuesto que les otorgan las instancias gubernamentales, más del 90% en casi todos los casos, (incluso el 95%). Esta dependencia unívoca de las instituciones de educación superior públicas, con respecto a las agencias gubernamentales, ha sido un rasgo constante que las ha caracterizado desde su fundación y que ha permanecido en épocas de bonanza y en épocas de crisis. Es interesante observar que no se modifica para nada el esquema de financiamiento, a pesar de que en 1982 se inició la hecatombe, digamos económica, tampoco se modificó la tendencia.

Con respecto a esta orientación en el financiamiento, también es interesante saber que existe un consenso tácito y explícito, en el sentido de que el subsidio no ha producido limitaciones a la autonomía universitaria. Sin embargo, aquí cabe una pregunta: Hasta dónde esta forma de financiamiento no ha significado una intromisión en la autonomía universitaria?, no podría ser también pensada hipotéticamente: en que también ha resultado paralizante para las instituciones de educación superior. Porque, como nadie define, como nadie evalúa (sobre todo los resultados).

Todavía hoy, a nueve años de haber estallado la crisis, seguimos dependiendo sustancialmente de los subsidios gubernamentales. Seguimos con el esquema de asignación de

recursos. Ese es el tipo de inquietudes que nosotros nos planteamos y que por supuesto las autoridades universitarias y los académicos se están planteando.

En esta línea de reflexión ¿por qué las instituciones de educación superior no han sido capaces de diseñar estrategias que le permitan diversificar sus fuentes de financiamiento? A lo que habría que agregar el problema de que, además, en esta estructura de financiamiento los ingresos de las universidades, fundamentalmente se destinan al pago de sueldos y salarios y los gastos de operación. Para los programas de investigación son mínimos los recursos que se dedican.

Este problema se vincula directamente, con el problema de la **Insuficiencia Crónica de Recursos para la Investigación en México**. El fomento y el impulso a la investigación básica y aplicada, ha sido en nuestro país una función casi exclusiva del aparato gubernamental. Dada la orientación de nuestra economía, además el sector privado no ha tenido la necesidad ni tampoco el interés de exigir a la investigación apoyo en sus procesos educativos.

A partir de 1982, la actividad científica ha sufrido un grave deterioro, hay estudios que muestran que la caída salarial es terrorífica (pérdida del 60% en la capacidad adquisitiva de los universitarios). Estudios recientes también muestran que entre 82 y 87 hay una reducción neta del 25% en rubros del gasto público destinados a la actividad científica y de educación superior. Además de la reducción que se dió en la ya exigua proporción del PIB, que el gobierno destina para la ciencia y tecnología, (pasó a ser .46 del PIB en 1981 a ser .34 en 1987).

Estos hechos se desdibujan en dos aspectos centrales: el primero tiene que ver con el hecho de que la actividad investigativa no ha sido prioridad nacional durante muchos años y cuando la tuvo, en los 70's (fundamentalmente del 70 al 76) las políticas que se diseñaron e implementaron fueron dispersas, poco eficientes y muy orientadas hacia la intervención gubernamental. Con un gasto público muy fuerte, pero con metas poco claras y precisas y nulos mecanismos de evaluación de carácter correctivo. El segundo problema es en relación con la estructura del gasto de las IES. Cuando mucho las instituciones de educación superior dedican el 10% de su presupuesto a impulsar proyectos de investigación.

Entonces, para concluir existen tres tendencias actuales con respecto al Sistema de Educación Superior, en lo relativo al futuro de las instituciones de educación superior. Estas tendencias parecen resultar contradictorias y pueden resultar paralizantes. Primero: la inercia de depender únicamente de fuentes gubernamentales cuya obtención ha sido hasta ahora más un derecho adquirido que un financiamiento ganado. Segundo: la inercia a condicionar los incentivos y montos adicionales a la evaluación de los resultados, por ejemplo: el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). También están las experiencias de los estímulos y las becas de exclusividad en algunas universidades: en la Universidad Autónoma Metropolitana, a través del sistema de becas y estímulos, un investigador puede actualmente duplicar su sueldo. En la UNAM, acaba de salir una propuesta de becas de permanencia. En otras instituciones de educación superior ya tienen programas de estímulos (por ejemplo el Colegio de México, el CIDE, etc.) ello lleva a que las instituciones estén generando sus propios mecanismos de evaluación interna.

Sin embargo, ello también nos lleva a un primer llamado de atención. En el sentido de que es necesario reforzar y perfeccionar los mecanismos de evaluación. Sobre todo es muy necesario que las comunidades académicas, (nosotros los académicos) tengamos claridad acerca de las ventajas y las limitaciones de estos instrumentos. Por ejemplo, no sabemos como evalúa el SNI, conocemos los criterios explícitos de evaluación. En algunas universidades tampoco existen los criterios explícitos (ahora en la UNAM los están definiendo los consejos técnicos). En la UAM, en cambio existe un tabulador que en términos generales permite avanzar y ahora se le está exigiendo a todos los dictaminadores que expliciten sus criterios académicos.(2)

Lo mismo sucede respecto a las agencias gubernamentales. Si no se establecen prioridades, metas claras, respecto de estos mecanismos de evaluación pueden resultar muy perversos y pueden afectar la investigación. Si se privilegia la publicación por encima del informe de investigación, o no se le da un peso importante al resultado de la investigación, entonces los investigadores nos vamos a ver forzados, por ejemplo, a publicar por publicar, corriendo el riesgo de descuidar la tarea de investigación.

Por otro lado es fundamental que las instituciones de educación superior diversifiquen los mecanismos a través de los cuales obtienen su financiamiento. Y respecto al sistema de supervisión, (a lo que se refería Bazúa) yo plantearía que

si el problema actual es la competitividad, y tenemos que ser competitivos en todo, las instituciones de educación también lo tienen que ser: tanto respecto a la oferta que hacemos de egresados como de nuestro producto de investigación. De ahí que lo importante también es generar sistemas de información basados en evaluaciones muy serias, rigurosas. De manera tal que, los demandantes de educación superior sepan lo que ofrecemos, (con qué características, con qué grado de competitividad, cómo se ubican los egresados en el mercado de trabajo, etc.). Este Sistema de Información será útil también para que se conozca en que nivel de resultados y de avances están las otras instituciones.

Muchas gracias.

(1) Por autoridad académica nos referimos al grupo de investigadores y docentes con prestigio y reconocimiento, tanto de sus colegas en el ámbito nacional e internacional como también por parte de los alumnos por su vocación y capacidad de interacción hacia ellos.

(2) Cabe mencionar que actualmente que la UANL es una institución de vanguardia, tanto en lo relativo a los avances logrados en lo tocante a sus instrumentos de evaluación interna, como en lo que respecta a las condiciones económicas para los profesores (estímulos y becas de exclusividad).