

A EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MÉXICO DE FIN DE SIGLO: CINCO PROBLEMAS Y UNA POLÍTICA ESTRATÉGICA

51

Fernando Bazúa
Giovanna Valenti*

Dentro de los efectos de largo alcance de la crisis nacional iniciada en 1982 que pueden considerarse *positivos* para el incremento de la capacidad societal de desarrollo, podría colocarse la intensa preocupación sobre las diversas disfuncionalidades del sistema de educación superior (SES) respecto a las necesidades del país, que a partir de 1985 se ha generalizado tanto en la élite gubernamental como en diversos segmentos académicos e intelectuales.

La preocupación de las élites universitarias y sobre todo de sus académicos en el segmento público del SES, ha tendido naturalmente a centrarse en la disminución —en términos reales— de sus presupuestos y en la pauperización de sus niveles tradicionales de vida, respectivamente. Ambos procesos han estado indisolublemente asociados a la utilización intensiva del impuesto inflacionario llevada a cabo por el gobierno federal (1982-1988) y en

*Departamentos de Relaciones Sociales y de Política y Cultura, respectivamente, de la UAM Xochimilco.

menor medida por el actual, en el marco de sus intentos por manejar el gigantesco sobreendudamiento gubernamental, clave genética de la crisis nacional.

Sin embargo, es probable que aún cuando no está claro su impacto esperable en las disfuncionalidades sistémicas mencionadas, las decisiones de política educativa superior tomadas en los últimos dos años (1990-91), especialmente las del año en curso, relativas al proceso de evaluación de las instituciones de educación superior (IES), entre otros efectos positivos, tengan el de inducir en el mediano plazo, una genuina y responsable preocupación por asumir tales disfuncionalidades y por diseñar e implementar estrategias de acción adecuadas para coadyuvar a resolverlas, tanto en las propias élites directivas como en las comunidades académicas de tales instituciones.¹

Sin duda la ya creciente tematización pública de los impactos esperables del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los gobiernos de los tres países de América del Norte, coadyuvará a que este proceso de maduración institucional se generalice en el SES. Con cierta independencia de tales impactos, la sola tematización de los mismos tenderá a modificar la mentalidad directiva, tanto funcionarial como colegiada de las IES públicas, pues volverá cada vez más difícil la sobrevivencia social de las ideologías autarquistas, en especial de aquella cuya interpretación de la autonomía universitaria, por asumirla prácticamente como "patente de corso" permanente, puede ser considerada incompatible con dicha maduración institucional.

Si bien puede aseverarse pues que el TLC, incluso antes de ser firmado, está teniendo efectos positivos sobre el SES en una de sus dimensiones claves, es preciso no perder de vista que el proceso de cambio de éste se inició con antelación y endógenamente. Tanto el señalamiento de sus disfuncionalidades como el inicio de los intentos gubernamentales e institucionales de solución de las mismas, empezaron bastante antes incluso de que se empezara a dibujar la intención gubernamental estratégica de integrar el país a la economía y sociedad de América del Norte. Por ello puede aseverarse que por su naturaleza y dinámica endógenas previas, los cambios en el SES hubiesen seguido avanzando incluso sin el TLC. Sin embargo, el proceso de integración, del que el TLC no es sino el primer paso decisivo, ciertamente tendrá múltiples y profundos efectos en el conjunto de la vida nacional. Uno de ellos será sin duda el aceleramiento del proceso de transformación del SES, pues es esperable que sea creciente la percepción societal y gubernamental acerca del carácter estratégico que tiene para el desarrollo nacional la superación de sus disfuncionalidades. Coadyuva a ello la percatación, sin duda tardía, de que los sistemas de educación superior son centrales para la competitividad global comparativa de las economías y para el desarrollo social en su conjunto, sobre todo en sociedades periféricas como la nuestra, porque constituyen formas organizativas de conexión sistémica entre la producción y reproducción del conocimiento científico-técnico y sus principales formas de socialización. O dicho en otros términos, son el núcleo del vital sector económico de inversión en capital humano. Su calidad, diversificación y eficacia han sido y son decisivas para alcanzar tal competitividad en el mediano y largo plazos. En especial en el actual contexto de fin de siglo, marcado por un salto cualitativo sin precedente del proceso de mundialización de la civilización actual y por el correlativo derrumbe de todas las barreras políticas y económicas tradicionales de todo tipo de mercados. Lo que significa la expansión universal de la competencia a todos los espacios antes vedados a ella.

Por ello puede aseverarse que en las sociedades periféricas, obligadas desde 1982 a insertarse ampliamente a la dinámica mundial aboliendo las múltiples barreras mantenidas contra ella en las cuatro décadas anteriores, resolver el problema de la macrorracionalidad (funcionalidad global) de tales sistemas respecto al desarrollo nacional, mediante su adecuada rees-

¹Por lo demás, el que tal cambio de actitud y de estilo decisional se dé, es tan importante para el éxito de las decisiones mencionadas que podría argumentarse que éstas son de dudable idoneidad, entre otras cosas, precisamente porque no obligan a que dicho cambio se dé en un plazo considerable adecuado, que como veremos es corto.

tructuración y reorientación (reforma), es una *conditio sine qua non* de su capacidad de adaptarse con éxito a los nuevos y complejos imperativos que tal nueva inserción les plantea.

El macroproblema conformado por las disfuncionalidades globales que tales reformas suelen plantearse superar, puede ser abordado discursivamente de manera ideológico-política o de manera científico-técnica. En la primera manera, desde una posición ideológica (valorativa) de principios, creencias o tradiciones a defender y de fines y objetivos a perseguir políticamente, se suelen analizar las situaciones sociales consideradas como problemáticas o las decisiones y acciones gubernamentales para enfrentarlas, proponiendo estrategias generales de acción eventualmente alternativas a éstas, pero desde el punto de vista de la congruencia o compatibilidad entre la acción propuesta o criticada por un lado, y, por otro, los valores sostenidos y los fines perseguidos. En consecuencia, generalmente no se dilucidan las relaciones causales explicativas de los problemas que la posición ideológico-política asumida releva de la realidad social, ni tampoco se dilucidan prospectivamente cuáles de los efectos posibles de la acción propuesta son los más esperables, ni si éstos son al menos los más parecidos a la situación que se quiere generar (problema "resuelto" o "minimizado"). En esta primera manera discursiva pues, los problemas sociales relevados tienden a ser un mero pretexto mundano para que el creyente ideológico-político defienda una vez más la justeza de los valores y/o la deseabilidad de los fines en los que cree y que permanentemente le propone a su auditorio, real o imaginario, venga a cuenta o no.

En la manera discursiva científico-técnica, sólo se indagan y analizan las relaciones causales encontrables en la configuración de hechos, situaciones y procesos implicada en las dimensiones de la realidad social que son considerables como problemas relevantes para el analista y/o su comunidad o sociedad² y con base en ello se sugieren estrategias de decisión o de acción para solucionarios, previa dilucidación de los efectos esperables de las mismas, cualquiera sea el criterio de tal relevancia (valorativo o no) y cualquiera pudiere ser el uso ideológico-político que se le pueda dar a tales análisis causales explicativos y prospectivos o a tales propuestas de solución, que por definición pueden ser tantos como discursos ideológico-políticos existan. A esta manera discursiva se le suele llamar también "enfoque de política" (*policy approach*) y ha constituido ya el campo disciplinario-profesional llamado "política(s) pública(s)" (*public policy o policies*).

Tomado como criterio de selección la establecida relevancia social del problema de la macroirracionalidad (funcionalidad global) del SES respecto al desarrollo nacional futuro, la forma en que lo abordaremos se inscribe en la segunda manera. Ello responde básicamente a que estimamos que por ser la más fecunda socialmente es hoy indispensable para contrapesar lo que en nuestra opinión es la excesiva ideologización del debate mexicano al respecto. Adicionalmente, enfatizaremos el aspecto técnico, de diseño de política, en el tratamiento del problema. Más que indagar pues sus causas buscamos dilucidar primero su naturaleza y características, para con base en ello discutir los efectos esperables de la política y las macrodecisiones gubernamentales al respecto, fundamentando así tanto un juicio técnico general acerca de su idoneidad, como una propuesta de política general alternativa.

El orden de presentación de nuestro argumento es el siguiente: primero, se realiza una breve descripción analítica de las características del SES y de los cambios en su contexto

²Usamos aquí la expresión macroirracionalidad para designar la funcionalidad global de un sistema para la organización estatal nacional de la que forma parte, extrapolando el concepto weberiano de racionalidad (Weber 1965). Nos referiremos a éste con dos expresiones distintas: microirracionalidad cuando se trata de analizar la lógica estratégica de los actores individuales y grupales, que puede ser teleológica (con arreglo a fines) y/o axiológica (con arreglo a valores); y mesoirracionalidad cuando se trata de analizar las organizaciones, que puede a su vez ser formal (calculabilidad de que disponen y usan) o material (evaluatividad axiológica de su comportamiento por parte de sus miembros). Trataremos de mostrar la conexión causal existente entre las características sistémicas del SES y sus macroirracionalidades, analizando cómo el que ellas induzcan una microirracionalidad básicamente teleológica en las IES, hace que éstas tengan una mesoirracionalidad material académica tendiente de 0 (cero) y ello a su vez genera que el SES tenga tales macroirracionalidades.

situacional imputables a las nuevas condiciones económicas mundiales y sobre todo al esquema estratégico de política gubernamental que se está aplicando para enfrentarlas y superar la crisis nacional en la que se encuentra el país desde 1982; segundo, se analizan las macroirracionalidades o problemas del SES que en nuestra opinión pueden ser considerados estratégicos frente a este nuevo contexto; tercero, se discute la idoneidad de la actual política educativa superior respecto a tales problemas. Y cuarto, se concluye esbozando los elementos básicos de lo que estimamos sería una política alternativa que denominamos estratégica.

El sistema de intervención gubernamental en la producción del servicio educativo superior: características generales y contexto situacional en los noventa

54

Características generales del SES. En todos los países contemporáneos, los sistemas de educación superior han sido mixtos (instituciones públicas y privadas), salvo en los así llamados socialistas, en los que la producción social de bienes y servicios en general ha estado absolutamente estatizada (monopolizada por la autoridad gubernamental). Por ello, pueden ser descritos como sistemas de intervención gubernamental en la producción social del servicio educativo superior. La gran variabilidad de su mixtura y de sus características generales y específicas remite, sin duda, a un conglomerado de factores causales, que denominaremos el "estilo institucionalizado de gobierno" en materia educativa superior.

Sin embargo, en tanto sistemas (Luhmann 1991) pueden describirse observando cuatro grupos de elementos: la estructura jurídica; el aparato administrativo público encargado del sector; el aparato productivo del servicio educativo superior formado por las IES públicas y privadas; y el tipo de relaciones entre los dos últimos posibilitado por aquélla, que sería el espacio de la política educativa superior. De conformidad con este modelo general simple, en el caso del SES mexicano tendríamos:

La estructura jurídica, que está constituida por la famosa fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionada en junio de 1980, que estipuló las facultades y responsabilidades de las IES autónomas, así como las características de las relaciones laborales con su personal; por los artículos correspondientes de las constituciones de las entidades federativas; por las leyes orgánicas de las propias IES autónomas; por la legislación secundaria aplicable (Ley Federal para la Coordinación de la Educación Superior y Ley General de Profesiones, por ejemplo) y por la normatividad administrativa que en ejercicio de sus atribuciones en la materia ha emitido la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Y tres aparatos, que son: el aparato productivo del servicio educativo superior constituido por las IES públicas autónomas y no autónomas y por las IES privadas; el aparato administrativo público (SEP) encargado de la regulación del aparato anterior, así como también de la producción directa de servicios educativos superiores mediante las IES públicas no autónomas (el IPN, por ejemplo); y el aparato organizativo de las autoridades directivas de las IES, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), que jurídicamente es una asociación civil.

Las características sistémicas relevantes de las relaciones entre estos aparatos, serían las siguientes:

Primera, en virtud de que no sólo la inmensa mayoría de las IES son jurídicamente públicas (autónomas y no autónomas), sino de que además representan cerca del 85 por ciento de la oferta de servicios educativos superiores en el país, puede aseverarse que el SES está funcionalmente estatizado, de igual manera aunque en grado menor que el sistema de educación básica (SEB). Esto es, que el grado de mixtura del sistema es bajo. Así, el SEB y el SES forman parte del sistema general de intervención gubernamental monopólica o cuasimonopólica en la producción de bienes y servicios existentes en el país, junto con PEMEX, CFE, el complejo paraestatal agropecuario (semilla, fertilizante, seguro, almacenaje, etcéte-

ra) y el sector ejidal mismo del sector agrícola, por ejemplo. Adicionalmente, en virtud del tipo de desarrollo histórico del SES, un pequeño grupo de IES públicas (UNAM, IPN, UAM y algunas estatales), concentran a su vez alrededor de la mitad de la producción nacional de los servicios educativos superiores.

Segundo, por las características de la estructura jurídica del sistema, una proporción muy relevante de dicha oferta pública, por llevarse a cabo en IES autónomas, se efectúa como si fuera funcionalmente privada, a pesar de operar financieramente con recursos públicos (subsidio). Esto es, se efectúa con nula capacidad de influencia gubernamental en la toma de decisiones relativas directamente a las características mismas del servicio educativo superior que producen, a diferencia radical de lo que sucede normalmente en el sistema general de intervención gubernamental directa en la producción de bienes y servicios. Ello transforma a tales instituciones en "empresas paraestatales" *sui generis*. Como éstas junto con las jurídicamente privadas representan cerca del 80 por ciento de la producción nacional de servicios educativos superiores, ello implica que el primer aparato del SES tiene una baja y problemática instrumentalidad sistémica para la política gubernamental en materia educativo superior, comparada con la que en general le es atribuible al resto de los aparatos paraestatales respecto a las políticas gubernamentales correspondientes. De hecho, los instrumentos con los que cuenta el gobierno para influir en la producción de este aparato, el subsidio y una regulación meramente formal, no le permiten intervenir directamente ni en lo que se enseña, ni en cómo se enseña, ni —sobre todo— en la calidad de lo que se enseña. En consecuencia, puede aseverarse que más que una política educativa superior, lo que el SES permite, dada su estructura jurídica, es una política de financiamiento de la educación superior.

Tercero, por lo anterior, el segundo de los aparatos del SES, el publiadministrativo, enfrenta problemas de diseño e implementación de políticas, en principio, significativamente mayores y más complejos que los del resto de las áreas de gobierno encargadas en condiciones similares de aparatos paraestatales de producción como los mencionados, pues de *jure* y de *facto*, a diferencia de ellas, controla directamente sólo una porción muy menor de la producción (20 por ciento aprox.), llevada a cabo en las IES no autónomas. Además en general éstas no compiten con el otro 80 por ciento pues su oferta educativa es muy poco diversificada. Sin embargo, este control directo, aunque en principio mayor del que se puede ejercer sobre la producción de las IES autónomas, es también meramente virtual, debido a que aquellas operan en la jurisdicción del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), lo que conduce a que el SES "importe", en esta área, los tradicionales problemas políticos y de políticas del SEB, disminuyendo significativamente la capacidad de control gubernamental sobre el servicio que ofrecen las IES no autónomas. Así, tomando conjuntamente esta característica y la anterior, puede concluirse que por razones jurídicas y/o sistémico-políticas, el gobierno federal tiene escasa capacidad de influir directamente en la calidad del servicio educativo superior que se produce en el país, a pesar de la naturaleza estatizada del SES.

Cuarto, por las características de la ideología universitaria que en su interior se ha desarrollado en concordancia con la "ideología" tradicional de los gobiernos "de la revolución" hasta el momento, el SES ha ofrecido el servicio educativo superior de manera cuasigratuita, con excepción de su segmento privado. Esto es, cobrando un precio simbólico (cuotas), con revisiones poco frecuentes y que, en consecuencia ha decrecido en términos reales, sobre todo en las últimas décadas, por la dinámica inflacionaria. Ello ha agravado la dependencia de las IES públicas respecto al erario público. Por otra parte, para la obtención del subsidio, tradicionalmente la exigencia por parte de la SEP a las IES ha sido sólo que se produzcan servicios educativos, determinando el monto del subsidio en función básicamente de la cantidad producida (matrícula, carreras y cursos). Tomando conjuntamente esta característica y la anterior, se puede afirmar que el SES ha operado como un sistema de subsidio total a la oferta (85 por ciento), que subsidia pues al productor (IES públicas) no al consumidor y además que lo ha hecho de manera casi incondicional.

Quinto, por estas características del subsidio, no ha habido naturalmente competencia entre IES públicas y privadas. Por otro lado, ella es mínima entre las públicas en la captación inicial de la demanda³ y no existe durante el lapso en que duran los estudios, pues los procesos de revalidación de los mismos son discrecionales en cada IES. Así, por los altos costos implicados tanto en el traslado de un lugar a otro, como en la incertidumbre asociada al cambio de una IES a otra después de iniciados los estudios (costos de "entrada" y "salida"),⁴ las IES públicas operan como cuasimonopolios territoriales. Por ello puede aseverarse que el subsidio ha implicado para las élites directivas de las IES públicas (autónomas y no autónomas), una renta cuasicorporativa cuya apropiación, por el contexto sistémico en que se da, difícilmente puede orientar la gestión institucional hacia la generación de conocimientos científicos y técnicos (investigación y desarrollo) y hacia la calidad del servicio educativo que se ofrece, pues tal contexto no les presenta a tales élites incentivos para ello, ni sobre todo castigos por no hacerlo. Pero sí en cambio les presenta incentivos y castigos implícitos para orientarse por la cantidad de estudiantes atendidos y el número de cursos ofrecido, pues sus presupuestos y las dimensiones de tal renta dependen de ello. Adicionalmente, la ausencia de control exógeno cuantitativo y cualitativo sobre el uso del subsidio, implicado en la revisión cuantitativa formal por partida de gasto, constituye en sí misma un estímulo para la maximización de dicha renta, no sólo mediante todo tipo de "malas administraciones,"⁵ sino sobre todo mediante el incremento del presupuesto burocrático en desmedro del académico y del de investigación. Estas características sistémicas del subsidio inducen a las élites directivas de las IES públicas a desarrollar una microrracionalidad típica predominantemente teleológica económica, basada en la maximización de su renta, con escaso o nulo peso de componentes axiológicos académicos.⁶

Dada su importancia en el SES, lo anterior implica que es altamente improbable que éste genere investigación y desarrollo y produzca un servicio educativo superior de calidad.

Sexto, tanto por las características de la mentalidad típica en el ámbito buropolítico mexicano, como por las características anteriores del SES, la ANUIES ha tendido a operar más como "instrumento de política" de la SEP en su relación con las IES, que como "instrumento político corporativo" de las IES en su relación con la SEP. Ello ha limitado la capacidad de diseño e implementación de políticas de tal asociación, pero ha incrementado correlativamente la de la SEP.

Séptimo, por las políticas gubernamentales de economía cerrada, estatismo industrial y sobreendeudamiento público creciente, cuyos efectos caracterizaron el desarrollo económico mexicano desde el final de la segunda guerra mundial y condujeron a la crisis nacional en la que está el país desde 1982, el contexto sociocultural, sociopolítico y político-gubernamental del SES fue al menos hasta tal fecha relativamente estacionario y favorable. En buena parte por ello, como en el resto de las áreas del sistema general de intervención gubernamental en la producción de bienes y servicios, no existió tematización pública o gubernamental del problema de su microrracionalidad respecto al desarrollo nacional, ni en especial de la calidad atribuible al servicio educativo superior producido por tal sistema. No se establecieron, en consecuencia, procedimientos para la evaluación del mismo, ni a nivel de IES, ni del SES en su conjunto e incluso la idea de la necesidad de planeación estratégica es más bien reciente.

Por estas siete características funcionales del SES, puede aseverarse que de partida es significativamente alta la probabilidad de que le sean encontrables macroirracionalidades múl-

³Pues un joven de cualquier estado de la república puede ir a estudiar a una IES pública de cualquier estado.

⁴Usamos aquí los conceptos desarrollados por Hirschman 1970 y 1989.

⁵Sobre todo considerando la tradición cultural corruptócrata característica del mundo buropolítico mexicano, al que dado todo lo anterior, las burocracias de las IES naturalmente no hubiesen podido dejar de pertenecer.

⁶Véase atrás nota 3.

tiples respecto al desarrollo nacional, incluso en su ya lejana "época de oro", pero sobre todo en el nuevo contexto situacional que enfrenta en el presente, especialmente en lo relacionado al vital problema de la calidad del servicio educativo superior.

El contexto situacional del SES en los noventa. Después de siete años de irresolución de la crisis nacional y en el marco de una nueva y más estratégica renegociación de la deuda externa procesada durante 1989, al año siguiente, la élite gubernamental actual decidió iniciar, sobre la base del desmantelamiento de la vieja estructura proteccionista llevado a cabo desde finales de 1987, un franco proceso de integración económica a los EE.UU., cuyo inicio es el establecimiento de un tratado de libre comercio entre México, EE.UU. y Canadá.⁷ Los efectos acumulados de la irresolución de la crisis y esta política económica estratégica, así como sus múltiples impactos esperables en todos los planos de la vida de la sociedad mexicana, implican que el SES está frente a un nuevo contexto situacional, cuyos elementos fundamentales son:

Primero, una sustancial modificación del perfil profesional demandado en el mercado de trabajo, centrado ahora en la calidad y flexibilidad de la formación profesional. Prospectivamente es esperable, además, que tal modificación se agudice incluso en el corto plazo. Esto es imputable básicamente a la creciente preponderancia de la demanda del sector privado sobre la del sector público en tal mercado (tanto por la crisis fiscal de éste como porque no es esperable que su demanda vuelva a tener las dimensiones que tuvo en el pasado) y sobre todo al nuevo contexto de intensa competencia que enfrenta el primero desde finales de 1987 y que se agudizará a medida que avance la implementación de la política de integración a la economía de América del Norte, cuya primera fase abrirá la firma del TLC. Aunque esta modificación del perfil profesional demandado en el mercado de trabajo, naturalmente aún no se haya manifestado por completo, a su vez, en las características de la demanda en el mercado de servicios educativos superiores, lo relevante es que más temprano que tarde lo hará. En consecuencia, constituye un reto sin precedente histórico para el SES, habituado al mundo estacionario que generó el estatismo subsidiador ineficiente de los últimos 45 años. Especialmente para la capacidad de administración, planeación estratégica y de diseño de nuevas políticas educativas de sus élites directivas, en el aparato gubernamental y sobre todo en el nivel de las IES públicas.

Segundo, una sustancial modificación del contexto sociocultural, sociopolítico y gubernamental tradicional del SES, consistente en que la opinión social, la especializada, la político-cupular e incluso la pública son hoy sustancialmente menos favorables respecto a su vital segmento público de lo que solieron ser en décadas pasadas. Podría decirse incluso que, con mayor o menor razón o sin ella, las IES públicas enfrentan ahora un significativo "clima de desprestigio". Sin embargo, con independencia de consideraciones valorativas, lo relevante es que ello no podría ser considerado en ningún caso gratuito y sobre todo que ha permitido la tematización pública del problema de la dudosa macrorracionalidad del SES respecto al desarrollo nacional, haciendo esperable que su presencia en la agenda gubernamental sea creciente. Lo que constituye una presión sociopolítica multidimensional sin precedente sobre las élites directivas de las IES públicas e incluso para la de la SEP.

Tercero, una disminución radical de la capacidad financiera gubernamental para continuar subsidiando al segmento público del SES, sobre todo en los términos y volumen tradicionales. Es decir, prácticamente sin condiciones de calidad y con cantidades de recursos básicamente relacionadas con la evolución de la matrícula. Si bien esto ya se expresó durante los ochenta con la caída en términos reales del subsidio a todas las IES públicas, no es esperable que tal capacidad mejore sustancialmente, ni siquiera en el escenario prospectivo

⁷En este mismo contexto decidió también elevar la velocidad del proceso de reprivatización de empresas paraestatales. Véase a Bazúa y Valenti "La antimodernidad de México", 1991, UAM-X (en prensa), en donde se efectúa una reinterpretación de las últimas cuatro décadas de la vida político-económica de México, colocando en retrospectiva la actual política estratégica gubernamental.

macroeconómico más deseado por los actuales estrategias económicos gubernamentales. En buena parte porque incluso en ese caso, que supone la sincronización de la inflación mexicana con la de EE.UU., la astringencia financiera del gobierno federal difícilmente podría llegar a ser sustancialmente menor a la actual, por un buen período. En consecuencia, lo anterior implica también un reto sin precedentes para la capacidad de administración, planeación estratégica y de diseño de políticas financieras de las élites directivas y decisionales del SES. Pero especialmente para la capacidad de las autoridades de la SEP para diseñar estrategias y mecanismos efectivos que induzcan a las autoridades de las IES públicas a desarrollar a su vez capacidades de imaginación, creatividad e innovación mercadotécnica para diversificar su financiamiento.

Vistos en su conjunto, estos tres elementos fundamentales del nuevo contexto situacional en el que se encuentra el SES, implican que la clave de la efectividad (eficiencia más eficaz) de su respuesta, dependerá de la capacidad de sus élites directivas para superar las inercias de la tradición.

Veamos ahora las macroirracionalidades o problemas que en este nuevo contexto presenta el sistema.

58

Problemas estratégicos del SES

Durante los últimos años, se ha desarrollado en México un interesante debate público sobre la educación superior del país, en el que se han dado cita analistas académicos, funcionarios gubernamentales, dirigentes empresariales y autoridades universitarias. Los temas, los enfoques y las orientaciones han sido sin duda sumamente variados. Sin embargo, consideramos que se ha llegado a cierto consenso sobre la delimitación de los principales problemas que presenta el SES, aunque no pueda decirse lo mismo ni respecto a su caracterización ni respecto a las opciones de política para intentar resolverlos.

Para efectos de este ensayo, nos centraremos en cinco problemas del SES que en nuestra opinión sintetizan mucho de lo discutido, pero sobre todo son a los que en nuestra opinión les es atribuible mayor significación estratégica, desde el punto de vista del nuevo contexto situacional que el mismo enfrenta.

- 1) El problema "insuficiente cantidad y deficiente calidad" de la oferta de servicios educativos, que consiste en que:
 - 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 considerado 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 del sistema.
 - El contenido cognoscitivo de la formación universitaria es obsoleto y de mala calidad.
- 2) El problema "inflexibilidad decisional de las instancias directivas" del SES, tanto en el nivel gubernamental como en el nivel de las instituciones de educación superior (IES), consiste en que:
 - Las agencias gubernamentales concernidas con el SES manifiestan excesiva rigidez en el diseño de políticas y en el proceso decisional, y por otro lado excesiva burocratización en su implementación. Lo que aunado a sus limitantes sistémicas mencionadas atrás, eleva la ingobernabilidad del SES en lo relativo a las características de calidad del servicio educativo superior en el país y, en consecuencia, agrava el problema anterior.
 - Las élites directivas de las IES manifiestan sustancial incapacidad para el diseño de políticas educativas, que respondan ágil y efectivamente a los múltiples problemas educativos que enfrentan y, además carecen de estímulos sistémicos para hacerlo. Lo que también agrava el problema anterior.

- 3) El problema “monodependencia financiera del subsidio” por parte de las IES públicas, que consiste en que:
- Las IES tienen, sistémicamente, una dependencia casi absoluta respecto a los recursos financieros que les entregan las agencias gubernamentales federales y estatales (locales). Ello presiona estratégicamente el indispensable equilibrio fiscal, en condiciones de alta astringencia financiera y de prioridades de gasto sobrecargadas socio-políticamente.
 - Las IES carecen de estrategias de diversificación financiera y de estímulos sistémicos para desarrollarlas.
- 4) El problema “insuficiencia crónica de recursos para investigación y desarrollo (I y D)”, que consiste en que:
- El gobierno federal carece de una visión estratégica consistente sobre investigación y desarrollo y en principio del volumen óptimo de recursos que su instalación en el SES demanda, pues es virtualmente inexistente, salvo en casos especiales.
 - Las élites directivas de las IES no incorporan criterios de I y D en su asignación interna de recursos, pues carecen, como vimos, de estímulos sistémicos para hacerlo y, peor aún, todo indica que los tienen para no hacerlo.
- 5) El problema “cultura profesoral y *ethos* académico”, que consiste en que:
- La tradición cultural de las comunidades profesoras de las IES está marcada por una forma de articulación intelectual con los diversos campos cognoscitivos disciplinarios, en la que se privilegia la traducción/reproducción de los mismos, con grave desmedro de la estimulación de las potencialidades innovadoras y creativas.
 - Las comunidades profesoras manifiestan escasa capacidad para generar el *ethos* académico indispensable para garantizar las condiciones dialógicas exigidas por el trabajo científico-técnico y la enseñanza de alta calidad.

Veamos ahora más de cerca cada uno de estos cinco problemas estratégicos.

El problema “insuficiente cantidad y deficiente calidad” de la oferta educativa superior. Quizá una de las características más sobresalientes del SES durante la década pasada fue la pérdida del dinamismo que caracterizó la evolución de su cobertura en los setenta. Tomando la proporción de las personas del grupo de edad entre 20 y 24 años que acceden al nivel de educación superior, en el lapso de 1970 a 1980, la cobertura pasó de un 7 por ciento a un 12 por ciento (la matrícula por su parte creció una y media veces). Diez años más tarde, esto es, en 1989, el sistema seguía absorbiendo exactamente la misma proporción que en 1989.⁸ Se ha generado pues un estancamiento de la cobertura del SES. Al comparar estas cifras con otros países, en particular los de la OCDE, considerando la misma década, la cobertura es muy superior a la que se tiene en México⁹ y en otros países de América Latina (como es el caso de Brasil, con tasa de 11.3 por ciento). En el escenario prospectivo de la integración a la economía y sociedad de América del Norte y en el contexto internacional de globalización creciente de los mercados, este estancamiento de la cobertura del SES implica que el gobierno y la sociedad mexicana están invirtiendo en capital humano mucho menos de lo que todo parece indicar que el futuro del país exige que se invierta.

Veamos ahora la evolución de la matrícula por entidad federativa, por tipo de institución, por áreas de conocimiento y a nivel de posgrado. El punto de partida es que el crecimiento ha sido diferencial en las entidades federativas.¹⁰ Mientras que en algunas entidades, con-

⁸Aunque en términos absolutos haya crecido 46 por ciento en tal década.

⁹Cobertura o tasa de absorción de los sistemas de educación superior (grupo de edad 20-24 años): Estados Unidos 57.3; España 25.8; Francia 26.8; Italia 26.3; Japón 29.6. Véase Bazúa y Valenti “*Ethos académico y calidad de la formación de postgrado*” en Ricardo Pozas H. (coord.) *Universidad Nacional y Sociedad*, Porrúa, 1990.

¹⁰También ha sido diferencial al considerar la variable sexo. En el incremento global de la matrícula se observa un sustancial aumento en la tasa de participación de la población femenina: para 1989 en el total de las licenciaturas las mujeres representaron el 39.1 por ciento, mientras que en 1980 representaban sólo el 29.8 por ciento (Padua 1990).

siderando el período 1980-1989, el crecimiento ha llegado a triplicar y hasta quintuplicar la matrícula de primer ingreso, en otras entidades el crecimiento ha sido muy bajo y hasta negativo.¹¹ Cabe señalar que éste último se corresponde en la mayor parte de los casos con el hecho de que en estas entidades existían IES establecidas, al menos desde los setenta y en cambio en las entidades donde se registró expansión las IES son de muy reciente creación. Si se tuviese que hacer un balance acerca de la política gubernamental de descentralización, sin duda la regionalización de la educación superior ha sido más que existosa y quizá de los pocos aspectos de aquélla con resultados visibles y claros.¹² Sin embargo, algunos analistas han señalado convincentemente que una política fincada sólo en la redistribución geográfica del presupuesto educativo superior, alimentaría las tendencias recesivas de atención a la demanda en las principales metrópolis del país y que tomar consistentemente en cuenta la dinámica de la demanda, implica que tales prioridades no son alternativas sino exigencias simultáneas (Rodríguez 1990).

Un indicador que permite avanzar en el análisis, es el de los cambios observados en la distribución de la matrícula por áreas de conocimiento. Entre 1980 y 1989 la distribución se transforma en el siguiente sentido: las ciencias de la salud de absorber más del 20 por ciento de la demanda total en 1980 pasan a cubrir el 11 por ciento en 1989 y las ciencias agropecuarias descienden del 9 por ciento al 6 por ciento. Por su parte, el área de ciencias sociales y administrativas se incrementa del 37 por ciento al 46.4 por ciento, siendo el área de mayor crecimiento. El resto de las áreas registran cambios más leves. Las ciencias exactas disminuyen del 3.1 por ciento al 2.6 por ciento e ingeniería y tecnología avanza del 28 por ciento al 30 por ciento (Rodríguez 1990). Un análisis por carreras confirma que las carreras de contaduría, computación y sistemas manifiestan mayor dinamismo y otros casos de crecimiento menos vertiginoso son los de las carreras de administración, economía, derecho, ingeniería eléctrica y electrónica y ciencias de la comunicación. Carreras que aparecen en franca retirada, son sociología, ciencias políticas, administración pública y antropología. También llama la atención la persistencia de las carreras tradicionales, no sólo por su nombre sino sobre todo por sus diseños y contenidos curriculares obsoletos e inflexibles (véase Tood y Gago 1990 y Muñoz Izquierdo 1990).

Considerados en su conjunto, estos cambios que registra la matrícula, indican un giro en la propensión de la demanda de servicios educativos superiores hacia el sector de servicios para la empresa en sus diferentes modalidades: la gestión administrativa (contaduría, administración, economía y derecho) y los servicios de tecnología (ingeniería electrónica, computación y sistemas), en desmedro de la demanda hacia las profesiones y disciplinas con orientación científica, tanto en ciencias exactas como en ciencias sociales.¹³ Puede suponerse además que este giro, acontecido en los ochenta, aunque insuficiente, expresa la creciente percepción social (especialmente juvenil), por lo demás correcta, de que las oportunidades futuras de empleo estarán más en el sector empresarial privado que en la administración pública, exactamente al revés de como sucedió en los sesenta y setenta. Ello significa que la sociedad está reorientando su inversión en capital humano en una dirección en general compatible con una visión prospectiva realista y racional del país. Sin embargo, dadas las peculiaridades del servicio educativo superior que por sus características sistémicas ofrece el SES, no es esperable que ello tenga éxito.

¹¹Como en el caso de Campeche, Quintana Roo, Hidalgo en lo relativo a la expansión y de Nuevo León, Distrito Federal y otros en lo que se refiere a crecimiento negativo. (Gil 1990).

¹²La concentración de la matrícula del SES en las cinco entidades federativas con mayor matrícula, disminuyó de 65 por ciento a 53 por ciento en la década de los ochenta.

¹³Un análisis comparado de los cambios recientes en la composición de la matrícula por áreas de conocimiento (1980-1984) en Brasil, Estados Unidos, España, Francia, Italia y Japón nos muestra que el área de ciencias naturales y exactas tiene una presencia mayor, con excepción de Japón donde sin embargo, el sistema de investigación tecnológico es de probada calidad a nivel internacional, hecho que sin duda contribuye a compensar esta debilidad, que no es el caso de México.

CUADRO 1

Composición de la matrícula por áreas de conocimiento (1984)

Áreas	Brasil	EE.UU.	España	Francia	Italia	Japón
Educ. y Hum.	20%	15%	27%	31%	18%	27%
C. Soc. y Admón.	40%	36%	34%	25%	34%	37%
C. Nat. y Exactas	11%	7%	10%	16%	10%	3%
C. de la Salud	9%	12%	10%	15%	20%	6%
Ing. y Tecnologías	14%	9%	13%	9%	14%	18%
C. Agropecuarias	3%	3%	1%	1%	3%	3%
Otros programas	3%	18%	3%	3%	1%	2%

Fuente: Estimaciones basadas en los datos de UNESCO (Anuario Estadístico de 1987).

Concordamos con la hipótesis que plantea que por las características que tuvo el desenvolvimiento económico nacional durante los últimos cuarenta años, el perfil básico de la demanda de fuerza de trabajo profesional orientó al SES a la "formación de traductores, profesionistas y técnicos cuya formación estuviese centrada en desarrollar la capacidad de interpretar las características y formas de funcionamiento de los bienes de capital y de la tecnología extranjera, para servir por un lado de promotores o agentes de ventas y ejecutores de la tecnología —en sentido amplio— que llegaba del exterior" (Marum 1990). En el mejor de los casos, la formación impartida hasta ahora por las IES, logró brindar un nivel de profesionalización a los egresados que los capacitó para manejarse con niveles de conocimiento e información adecuados a la solución de problemas y la toma de decisiones, en el contexto económico nacional imperante hasta hace muy poco tiempo. Esto es, en el contexto de economía cerrada, estatismo industrial subsidiador y sobreendeudamiento público creciente, que por crear artificialmente mercados monopólicos y en general un contexto económico marcado por la inexistencia de competencia externa, bloqueó sistémicamente el incentivo microeconómico por excelencia para la innovación tecnológica tanto en la producción como en la administración de las empresas.¹⁴

Sin embargo, ahora la interrogante central es: ¿en las nuevas condiciones de integración económica a América del Norte y de intensa competencia tecnológica y organizacional, puede esperarse que tal formación traductora/reproductora capacite a la fuerza de trabajo profesional para resolver los múltiples problemas asociados a la imperativa transformación de los procesos productivos y las estructuras organizacionales de las empresas, en los distintos ámbitos de la actividad económica? Todo parece indicar que no.¹⁵

El mismo tipo de argumento ayuda a explicar la virtual inexistencia de investigación científico-técnica en la inmensa mayoría de las IES, conjuntamente con el argumento atrás expuesto que enfatizaba la ausencia de estímulos sistémicos para hacerlo. Lo que, por su parte, confirma la interpretación de que la orientación de la formación que ha prevalecido en los diseños curriculares de las IES ha estado sesgada fundamentalmente hacia la traducción y reproducción de conocimientos, con grave desmedro del desarrollo de las potencialidades innovativas de los egresados, pero también de las comunidades académicas en todos los campos del conocimiento.

¹⁴Véase La Antimodernidad... *op. cit.*, en donde se desarrolla ampliamente este argumento.

¹⁵Un estudio reciente de 600 empresas (Muñoz Izquierdo 1990) y la Encuesta Nacional sobre la Pequeña y Mediana Empresa (1985) efectuada por INEGI-NAFINSA, muestran que no existen evidencias de que los directores de las empresas y/o managers, siendo en su mayoría egresados universitarios, hayan generado sistemas eficientes para el acopio de información y el aprovechamiento de oportunidades (créditos, asistencia técnica, etcétera), ni tampoco formas innovativas de vinculación entre unidades productivas. Todo lo cual ahora puede considerarse estratégico para las empresas.

La virtual inexistencia de grupos permanentes de investigación científica y/o técnica en las IES, genera sin duda diversas macroirracionalidades del SES respecto al desarrollo nacional. Pero en este punto queremos relevar sólo una de carácter estratégico: la deficiente calidad de la educación superior.

Por calidad educativa superior entendemos aquí la articulación de básicamente dos elementos: a) el grado en que las habilidades intelectivas y cognoscitivas desarrolladas efectivamente por el estudiante durante el lapso temporal de sus estudios, así como la información recibida, corresponden al nivel alcanzado en dicho lapso por su campo profesional o disciplinario en el mundo; y b) el grado en que el estudiante desarrolla efectivamente la capacidad de usar tales habilidades e información para resolver los problemas técnico-prácticos típicos de su campo profesional, o los problemas científicos o discursivos típicos (teóricos, analíticos, empíricos o reflexivos) de su campo disciplinario. El primer elemento de la calidad, en esta conceptualización, haría referencia a la actualidad comparativa dinámica de la formación ofrecida, mientras que el segundo se referiría al potencial de innovación creadora que le es imputable a dicha formación.

62

De este concepto de calidad, se desprende que de las características que modelísticamente tienen que tener las IES para que sus servicios sean efectivamente de alta calidad, aquellas considerables vitales y decisivas son: a) la existencia de una genuina comunidad profesoral con *ethos* académico. Esto es, con alta apreciación de los valores y principios axiológicos característicos del trabajo científico y pedagógico, que son indispensables para su exitoso y eficaz desenvolvimiento institucional; b) la existencia de mecanismos regulares de articulación intelectual de dicha comunidad profesoral con el resto de las comunidades académicas de su campo disciplinario y campos afines en el mundo, que permitan e induzcan la práctica cotidiana de discusión de sus respectivas producciones científicas, técnicas y/o reflexivas; c) la existencia efectiva y consolidada de grupos y procesos de investigación científica y/o técnica en la comunidad académica; y d) la existencia de un tipo de organización académica y clima institucional favorables a la generación de los tres elementos anteriores y que garanticen su protección respecto de las múltiples amenazas de interferencia disfuncional provenientes de los grupos de interés o presión de naturaleza no académica, prototípicamente los burocráticos y/o ideológico-políticos, siempre presentes en las instituciones educativo superiores.

La primera característica de este modelo general simple de IES de alta calidad, hace referencia al elemento básico y fundamental que posibilita que un "cuerpo docente" se convierta en una genuina comunidad académica: la axiología propia de la actividad discursiva científica y/o pedagógica, en tanto marco valorativo efectivamente creído por sus miembros. Esto es, que la microrracionalidad típica de profesores y funcionarios sea predominantemente axiológico académica. La segunda, hace referencia a la amplitud de visión intelectual de aquellos y a su capacidad de estar sintonizados con el desarrollo de sus campos profesionales o disciplinarios a nivel mundial. Estas dos primeras características son *conditio sine qua non* del primer elemento de la calidad, la actualidad comparativa dinámica de la formación ofrecida. La tercera, hace referencia a la capacidad de imaginación, creación y/o rigor discursivos del profesor típico en la comunidad académica, que en sí misma puede considerarse por su parte la *conditio sine qua non* del segundo elemento de la calidad, el potencial de innovación y de solución de problemas que le es imputable a dicha formación. Y la cuarta característica hace referencia a la obvia indispensabilidad, a menudo olvidada, de que la institución, en tanto mesosistema, esté organizada y funcione para ofrecer una formación de alta calidad. Para lo cual es indispensable que le sea atribuible una alta mesorracionalidad material específicamente académica.¹⁶

¹⁶Esto es, que su gestión sea efectivamente evaluada con arreglo al *ethos* académico mencionado, por sus propios miembros. Por ello la clave genética de este tipo de mesorracionalidad material, es que la microrracionalidad promedio de sus miembros responda a tal *ethos*. Véase nota 3 para los conceptos de micro y mesorracionalidad.

Las investigaciones educativas recientes confirman el análisis típicoideal: de las cuatro características modelísticas anteriores, puede considerarse que la existencia efectiva y consolidada de grupos y procesos de investigación es el síntoma fundamental de que las otras características existen, se están dando o pueden darse, pues ha solido fungir como foco dinámico para que se desarrollen.¹⁷

Por ello la escasa existencia y consolidación de grupos y procesos de investigación en la inmensa mayoría de las IES indica que han solido operar con baja mesorracionalidad académica. Por los efectos catastróficos que ello ha tenido, tiene y tendrá en la calidad del servicio educativo superior, puede decirse que tal mesorracionalidad produce esta macroirracionalidad del SES.

Sin el conjunto de efectos mesosistémicos (en la institución en tanto organización) imputables a la existencia consolidada de procesos de investigación agrupables bajo las características descritas, resulta ilusorio además pensar en una elevación de tal calidad. Esto es particularmente grave en lo referente a los estudios de posgrado, de los que por constituir inversiones adicionales en capital humano superiores al promedio social, se esperaría que de ellos hubiese surgido y/o surgiera la *intelligentzia* científico-técnica que el desarrollo del país requiere. Cosa que ciertamente no ha sucedido, ni es esperable, *ceteris paribus*, que suceda.¹⁸

Todo lo anterior significa que la operación tradicional típica de las IES públicas en el contexto de las características sistémicas del SES, indica que el gasto público en educación superior ha estado desde hace tiempo mal invertido. O en otras palabras, que la inversión gubernamental en capital humano social es ineficiente e ineficaz. Lo que dado el nuevo contexto mundial, puede ser considerado un mal público. Lo denominamos el "smog educativo superior".

El segundo problema: "Inflexibilidad decisional de las instancias directivas" del SES. En el nivel de las IES prevalecen dos modelos organizacionales de toma de decisiones: al primero lo denominamos vertical personalizado y al segundo lo denominamos consejal. En el primer modelo, el director de la institución y algunas otras autoridades, que usualmente no son nombradas por aquél según sus méritos académicos y su capacidad de liderazgo institucional y académico, son quienes deciden sobre todos los aspectos de la vida académica e institucional que son decisivos para la calidad del servicio educativo superior que se ofrece: creación y reformulación de programas de formación profesional; selección, contratación y definición de las características del cuerpo docente; procesos de investigación; programas de formación de profesores; organización académica; estímulos y compensaciones por rendimiento, intercambio académico, seminarios, etcétera.

Dadas las características sistémicas del SES, especialmente las del subsidio, en este modelo el director en turno típico, por estricta microrracionalidad teleológica,¹⁹ es reacio a todo tipo de organización académica o gremial que por no ser dúctil a su discrecionalidad decisional, pueda interferir en su estilo vertical de gestión, pues tal tipo de organización independiente reduciría su discrecionalidad en el ejercicio presupuestal, incrementaría los gastos académicos y limitaría su capacidad de maximización de la renta cuasicorporativa implicada en el subsidio mediante la compresión precisamente de esa parte del presupuesto institucional. Así, el estilo institucionalizado de gestión tiende a la hiperpolitización personalista y sobre todo a privilegiar, por encima de la calidad y competitividad académica, a aquellos

¹⁷Véase Valenti 1990, en donde se efectúa un análisis con este enfoque de la formación de posgrado en ciencias sociales.

¹⁸La información sobre este tema corresponde más a fuentes indirectas y a estudios de caso sobre egresados, pues no existen estudios o diagnósticos amplios sobre la trayectoria profesional de los egresados, de manera de contar con información más precisa que permita conocer su inserción en el mercado de trabajo y el perfil de su actividad profesional, así como la evaluación que hacen acerca de la formación recibida.

¹⁹Véase nota 4.

miembros de la institución que muestran mayor lealtad y disposición a aceptar las decisiones del director en turno o bien a aquellos que sin manifestar mayor entusiasmo y lealtad, *permanecen al margen*. En consecuencia, se vuelve altamente improbable el surgimiento y/o consolidación de autoridad académica,²⁰ que de existir se convierte en una figura subordinada a la autoridad burocrática y, en consecuencia, el clima organizacional resulta poco proclive a la discusión científico-técnica y a las relaciones con el resto de las comunidades académicas.

En este modelo organizativo decisional pues la organización académica es unilateralmente vertical, no toma en cuenta a los miembros con mayor capacidad y experiencia académicas en el diseño de las actividades de la institución, es poco favorable a la consolidación de equipos y procesos de investigación, es tendencialmente incompatible con el surgimiento de *ethos* académico y además hace que la institución opere cuasi-autárquicamente.

En el mejor de los casos, altamente aleatorio por lo demás, el director en turno tiene algún sentido académico y de responsabilidad en su gestión y sus decisiones y programas tienen cierta orientación general hacia la consecución de estándares mínimos de calidad, mediante por ejemplo procesos de investigación y de formación de profesores. Sin embargo, ello suele tener efectos sumamente limitados por el mencionado estilo de gestión, pues tienden a predominar los proyectos individuales que son de interés para él; no se estimula pues la conformación ni menos la consolidación de equipos de investigación; los programas de formación son también fundamentalmente para aquellos miembros que hayan mostrado mayor proclividad a la obediencia; y en general no se promueven actividades académicas permanentes que involucren al grueso de los investigadores y docentes de la institución.

Por las características anteriores, puede concluirse que en las IES en las que predomina este modelo organizativo decisional, en general no se consolida la producción de I y D, ni tampoco del servicio educativo superior de alta calidad.

En el modelo organizacional consejal las decisiones son tomadas principalmente por órganos colegiados (*consejos académicos, divisionales, consejos técnicos, consejos universitarios, colegios académicos, etcétera*). Una de las principales características de estos órganos es su composición representativa de los diversos tipos de agentes en la comunidad institucional (docentes, investigadores, autoridades, alumnos, administrativos). Su ámbito decisional es sumamente amplio, desde diseños y reformulaciones de programas académicos, hasta aspectos normativos y administrativos, pasando por autorización de la formación de áreas/programas/proyectos de investigación; evaluación de procesos de investigación; funcionamiento institucional, instrumentos y procedimientos para promoción, estímulos, evaluación, etcétera. En su forma normal de operación casi todos los miembros consejales, así como los asuntos a tratar, tienen que ver con prácticamente todas las actividades de la institución, por lo que los procesos decisionales se vuelven demasiado largos y tortuosos.

Dadas las características sistémicas del SES —que permite que las IES jurídica y financieramente públicas funcionen como privadas—, los agentes tienden en estos órganos también por estricta microrracionalidad teleológica, a privilegiar la negociación de sus intereses grupales para maximizarlos, con sustancial desmedro de las responsabilidades institucionales, en especial de las relativas a la calidad de los servicios que la institución ofrece. Adicionalmente, la cantidad y diversidad de los problemas de que se ocupan hace que la capacidad de análisis de estos órganos sea casi siempre rebasada, lo que junto con la característica anterior, infringe daño significativo a la idoneidad de sus decisiones, cuyo fundamento argumentativo suele ser demasiado general, poco apoyado en criterios académicos especializados y pertinentes e incluso en ocasiones hasta incompatible con la naturaleza de los problemas

²⁰Por autoridad académica nos referimos al grupo de investigadores y docentes con prestigio académico propio y reconocimiento tanto de sus colegas en el ámbito nacional e internacional, como también de parte del alumnado, por su capacidad intelectual y/o pedagógica. En este modelo organizativo institucional, naturalmente, este tipo de autoridad es intrínsecamente peligrosa para el director burócrata en turno.

que se trata de resolver. La autoridad académica también en este modelo es irrelevante, pues naturalmente se diluye en este proceso decisional.

En este modelo consejal la autoridad directiva y burocrática cuenta con una discrecionalidad decisional sustancialmente menor que la del anterior y además está sometida al imperativo de negociar informalmente el apoyo político de los diversos grupos y coaliciones de interés existentes en la institución con representación en los mencionados órganos, a cambio de todo tipo de prebendas, en prácticamente todas las decisiones institucionales relevantes.²¹ Así también, por estricta microrracionalidad teleológica de la autoridad, el estilo institucionalizado de gestión genera una hiperpolitización clientelista. Con lo que la renta cuasicorporativa implicada en el subsidio se distribuye, en principio, entre más sujetos y adopta formas más complejas. Como normalmente los directores surgen de tales coaliciones y cualquier iniciativa que intente elevar la calidad académica de la operación institucional lesiona necesariamente los intereses coagulados de las mismas, resulta natural que la gestión privilegie el mantenimiento de la "estabilidad política" y/o el hostigamiento de coaliciones "enemigas" actuales o potenciales, en ambos casos con absoluta independencia de criterio académico alguno y, por tanto, con grave desmedro del funcionamiento de la organización académica formal y sobre todo del cumplimiento de las responsabilidades institucionales por las que se recibe subsidio público.

Aunque en principio en este modelo, a diferencia del anterior, existe mayor espacio para la generación de grupos y procesos de investigación en la organización académica formal, el clima organizacional también en este caso es en general incompatible tanto con la producción de I y D, como sobre todo con la generación del *ethos* académico indispensable para un servicio educativo superior de alta calidad, pues de hecho la hiperpolitización clientelista en sí misma castiga la seriedad y responsabilidad académicas individuales y sobre todo grupales, al premiar la "fuerza política" a secas.

Estas dos descripciones estilizadas confirman y contribuyen a explicar el primer problema estratégico analizado en el punto anterior: las IES operan con baja mesorracionalidad académica porque las características sistémicas del SES junto con las de su proceso organizacional y decisional, inducen en sus élites directivas una microrracionalidad típica predominantemente teleológica económica y política (maximización de renta y poder), con escaso peso del *ethos* académico; sus estilos decisionales por tanto no son proclives al desarrollo y consolidación de éste en la comunidad institucional y de hecho lo "castigan", generalizándose así tal tipo de microrracionalidad también entre los profesores. El funcionamiento de las IES en tanto organizaciones produce pues macroirracionalidades en el SES, al ser tendencialmente incompatible con la generación de I y D y de un servicio educativo superior de alta calidad.

Pero adicionalmente, estas descripciones permiten aseverar que el SES presenta también un grave problema de resistencia sistémica al cambio, imputable a que las IES además tienden a ser incapaces de cambio endógeno o al menos poco flexibles en la medida en que las nuevas propuestas siempre tienen que pasar por el laberinto consejal o por la discrecionalidad personal de la autoridad institucional.

En el caso de las universidades, cuyo proceso decisional se acerca más al modelo consejal, la inflexibilidad se ha manifestado principalmente en su incapacidad para responder a los cambios tanto en el contexto técnico-práctico de las profesiones como en el contexto intelectual de las disciplinas en el mundo actual y en que incluso para la solución de sus problemas internos tienen que pasar por procesos decisionales demasiado largos y complicados políticamente; lo que ha conducido a que sus programas y propuestas académicas de reforma resulten obsoletas y/o a que se conceda demasiado para conseguir su aprobación,²² da-

²¹O enfrentar los costos de la parálisis decisional, o los de decisiones contrarias a su perspectiva.

²²A manera de ejemplo: una universidad pública autónoma (UNAM) que se planteó desde 1980 la Reforma Universitaria, apenas en este año —después de un proceso largo y conflictivo—, espera que saldrán las reformas a los estatutos de la institución, problema que fue colocado como central para po-

do que en sus consejos están presentes intereses y orientaciones muy diversas y en ocasiones irreconciliables. En lo que se refiere a las IES con procesos decisionales más personalizados, las propuestas de renovación dependen mucho de la capacidad directiva y académica que tenga el sujeto que está al frente de la institución, la que obviamente es aleatoria. Adicionalmente, por las características del sistema político y del estilo institucionalizado de gobierno vigentes aún en el país, las autoridades de las IES tienden a privilegiar sus expectativas de ascenso político y por ende su relación personal con los titulares en turno de las agencias de gobierno, por encima de sus responsabilidades institucionales.

Cabe señalar que estos vicios perversos, sobre todo del modelo consejal no son exclusivos del SES mexicano. Valgan como ejemplo las reformas que se han introducido en las estructuras organizativo decisionales de las universidades en Francia y en Inglaterra, con el rasgo común de disminución de los consejos universitarios que atienden cuestiones generales, para otorgar mayor capacidad decisional a comités técnicos y especializados (Neave 1990). En México las élites directivas de algunas universidades e institutos de investigación han buscado avanzar en esta dirección. Quizá la institución que más ha avanzado sea la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM),²³ pues por ahora están pendientes las propuestas concretas que se elaborarán en la UNAM, como resultado de las comisiones de trabajo nombradas por el Congreso Universitario en 1990.²⁴ También la Universidad de Guadalajara está formulando nuevos programas de formación con aprobación expedita y con apoyo de especialistas y técnicos. Y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), por su parte, ha reestructurado su organización teniendo como eje articulador a los programas de investigación en curso, asimismo la Universidad de Aguascalientes por su parte hizo grandes avances en lo relativo a los procesos de evaluación. Aunque las orientaciones estratégicas son diferentes, pues algunas son de carácter normativo, otras ponen énfasis en la organización institucional y otras privilegian las características de su oferta educativa, es pues sin duda un buen síntoma que estos procesos se hayan iniciado, aunque no sean generalizados.

En síntesis, la inflexibilidad decisional de las IES deriva de que por las características de su proceso organizativo decisional típico: primero, la naturaleza académica tanto de los criterios decisionales (especializados y técnicos), como de los valores y de la autoridad, ha sido subordinada por el predominio de los intereses personales y grupales (clientelistas), tanto en el modelo unipersonal como en el consejal de toma de decisiones;²⁵ y segundo, manifiestan por lo mismo incapacidad para el cambio endógeno y una sustancial resistencia al

der avanzar en la dirección de la Reforma. En las universidades públicas la aprobación de las nuevas propuestas para la creación de carreras de licenciatura y programas de posgrado pueden llegar a demorar hasta tres y cuatro años. La aprobación de grupos de investigación y de sus proyectos, por ejemplo, suele pasar por procedimientos que se vuelven tortuosamente burocráticos y no académicos (cumplir con los requisitos formales que se establecen; llenar las formas correspondientes, no afectar intereses creados, etcétera), por el clima organizacional de hiperpolitización clientelista.

²³Durante 1991 en la UAM se destrabaron algunos impedimentos normativos que dificultaban la oferta de contratos de investigación y de cursos de actualización, haciendo más atractivo para los investigadores la realización de investigaciones por contrato como la oferta de cursos especializados, tanto económica como administrativamente. También se reformó el Reglamento Interno para la Permanencia y Promoción de los Académicos, que implica modificaciones al tabulador de ingreso y promoción y el establecimiento de procedimientos para la impugnación de las decisiones de las comisiones evaluadoras acerca de los dictámenes sobre la producción académica de los profesores.

²⁴Está por implementarse la propuesta de creación de los consejos académicos por área, y se inició un programa para impulsar algunas áreas de la institución, tales como la renovación de las bibliotecas de las facultades, los programas de alta exigencia académica, el impulso a los programas de investigación, etcétera.

²⁵En los términos de la teoría politológica grecorromana clásica, podría decirse que por las características sistémicas generales del SES y por las de la cultura sociopolítica nacional, el primer modelo de toma de decisiones, el monárquico, tiende a convertirse en tiránico; mientras que el segundo, el democrático, tiende a convertirse en oclocrático.

cambio exógeno. Esto significa que no es esperable que la inversión social y gubernamental en capital humano esté siendo o pueda llegar a estar administrada de manera eficaz y eficiente en el SES, a menos que se modifique radicalmente la relación entre gobierno e IES.

En lo que respecta a la excesiva rigidez y burocratización del aparato público-administrativo del SES (agencias gubernamentales),²⁶ mencionaremos tres manifestaciones del problema: a) peso excesivo de la orientación planificadora indicativa y de concertación; b) generalidad e imprecisión en los objetivos y metas e inexistencia de sanciones por incumplimiento; c) inclinación a la creación de comisiones burocráticas, más que a la toma de decisiones.

En virtud de que en los últimos quince años el propósito central de tales agencias ha sido lograr que las IES funcionen orientadas hacia la planeación, "se reconocen avances en la cultura de la planeación en las instituciones de educación superior" (Santoyo 1988).²⁷ La experiencia arranca con el Sistema Nacional para la Planeación de la Educación Superior (SINAPES), el Programa Nacional para la Educación Superior (PRONAES), el Programa para el Impulso y Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES).

La característica común de estos instrumentos ha sido la de señalar problemas muy generales y en el mismo rango de indefinición establecer políticas, estrategias y objetivos. El recurso utilizado para solventar este problema ha sido la creación de comisiones de concertación al interior de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), las que además han tenido formalmente "sucursales" regionales y estatales. Como hubiese sido esperable, el avance ha sido heterogéneo, se han logrado sólo algunos acuerdos básicos y se ha conseguido imprimirle cierto grado de homogeneidad a las IES en esta materia.

Sin embargo, los procesos de planeación no han constituido instrumentos efectivos para la realización de las transformaciones cualitativas que requiere la producción del servicio educativo superior, pues están por lo general alejados del funcionamiento propiamente académico de las instituciones. Una de las limitaciones centrales adicionales de esta orientación planificadora ha sido la carencia de mecanismos idóneos para el seguimiento de la aplicación de estos planes, así como para la evaluación de sus resultados y el establecimiento con base en ello de sanciones y premios implícitos y/o explícitos. Dadas las características sistémicas del SES descritas, este énfasis meramente indicativo y ultraconcertador de la política tradicional de planeación, la ha convertido sobre todo en un ejercicio burocrático de negociación entre las élites funcionariales de la SEP y las élites directivas de las IES, sin mayor impacto en la toma de decisiones relevantes para la calidad y diversidad del servicio educativo superior, porque las primeras naturalmente han asumido, hasta ahora, como dato inmodificable tales características, especialmente las relativas a la tendencial incondicionalidad del subsidio.

Ciertamente puede decirse que esta intención planificadora, dadas dichas características, que implican como vimos una baja y problemática instrumentalidad sistémica del aparato productivo (las IES) para la política gubernamental en la materia, constituyó efectivamente una respuesta racional estratégica de parte de tales élites funcionariales. Pero de manera similar puede decirse que los avances mencionados en la "cultura de planeación" de las IES, siendo sustanciales, no podrían haber sido mayores y sobre todo no podrían haber disminuido sustancialmente las macroirracionalidades del SES que tal intención planificadora se propuso resolver.

²⁶Nos referimos principalmente a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) que si bien no es un organismo gubernamental, durante los últimos veinticinco años ha sido el espacio institucional de mayor influencia en el diseño de la política de educación superior, con estrecha vinculación a la SEP, como vimos.

²⁷Según información proporcionada por ANUIES de las 36 universidades públicas 22 formalizaron su plan de desarrollo (PIDES) y siete están en proceso, razón por la cual se habla de la consolidación de procesos técnicos de planeación institucional.



Por otro lado, la reproducción del SES en el contexto de la cultura buropolítica tradicional, intrínsecamente asociada al sistema político monopólico existente en el país desde hace 60 años junto con el mundo social estacionario producido por la economía cerrada, ha generado ya un problema de conservadurismo inercial, de rigidez e inflexibilidad decisionales también en este nivel: tampoco la élite funcional y decisional de la SEP tiene incentivos para tomar las decisiones que tendría que tomar para garantizar la elevación sustancial de la calidad de la educación superior y más bien los tiene para no tomarlas. Los costos políticos implicados en cualquier iniciativa gubernamental que lesione los intereses coagulados de las coaliciones rentistas parapetadas en las IES, hacen peligrar la carrera buropolítica de los miembros de tal élite, salvo en el caso de que se trate de una genuina decisión presidencial.²⁸

En consecuencia, puede concluirse provisionalmente que por las características de la microrracionalidad típica de los decisores relevantes (la lógica con la que actúan), tanto en las IES como sobre todo en el nivel gubernamental, el SES mismo manifiesta una sustancial incapacidad para cambiar y superar sus múltiples macroirracionalidades respecto a las necesidades actuales y futuras de la sociedad mexicana, lo que nos permite afirmar que ha estado afectado por una inercia paralizante.

Esto es, si el primer problema estratégico es que el SES produce lo que llamamos el "smog educativo superior", este segundo problema estratégico consiste en que ninguno de los agentes que lo ocupan tiene incentivos para dejar de producirlo.

El tercer problema: "monodependencia financiera del subsidio" por parte de las IES. El SES está sostenido en gran medida por el presupuesto público federal y estatal, con el que se subsidia a las IES públicas autónomas y no autónomas, que constituyen, como vimos en el capítulo anterior, el segmento fundamental y decisivo del SES. Las IES privadas en gene-

²⁸O salvo, claro, que el decisor visualice su carrera en el largo plazo y en función de la opinión social sobre sus decisiones y acciones, arriesgándose por ello a ser "echado" de su puesto, confiando en cosechar en el futuro los dividendos sociopolíticos de las mismas. O salvo también que el decisor tome sus decisiones básicamente en función de sus convicciones acerca de lo que "debe hacerse hoy" para garantizar adecuadamente el desarrollo nacional de "mañana". Casos ambos absolutamente imaginables en el contexto de la cultura buropolítica mexicana, aunque obviamente no imposibles.

ral tienen un peso comparativamente irrelevante. El rasgo central del financiamiento del segmento público es que las IES dependen casi exclusivamente del presupuesto que les otorgan las instancias gubernamentales (más del 90 por ciento en casi todos los casos). En las entidades federativas se sigue el mismo esquema, con la salvedad de que a las IES locales los gobiernos de los estados les aportan una proporción importante del subsidio dependiendo de sus condiciones político-económicas. En algunos casos la proporción llega a la mitad del subsidio (Universidad Autónoma de Baja California) y en otros la aportación del gobierno estatal es muy baja (Universidad de Yucatán, en donde el subsidio federal representa más del 80 por ciento).²⁹

Esta monodependencia financiera de las IES públicas ha sido un rasgo constante desde su fundación. Más aún, considerando el conjunto de las instituciones, el peso del rubro ingresos propios ha tendido a disminuir. No obstante, es interesante observar que existe consenso explícito acerca de que tal monodependencia no se ha traducido en limitaciones a la autonomía universitaria (Valenti 1989) y que no se ha modificado ni siquiera durante la crisis nacional en la que está el país desde 1982, que ha significado recortes sustanciales al presupuesto público destinado a educación superior y a investigación científica y tecnológica. Aún hoy las IES siguen dependiendo exclusivamente del subsidio público, bajo el mismo esquema (a la institución y por sus actividades y programas que habrá de realizar), otorgándosele escasa importancia a los resultados obtenidos para la asignación de los recursos.³⁰

Esta monodependencia financiera constituye un problema estratégico, no sólo porque presiona en el largo plazo la estructura del gasto público planteando serios problemas de priorización, en un contexto epocal de astringencia financiera pública y sobrecarga de demandas sociopolíticas sobre el mismo, sino sobre todo por dos grupos de elementos: primero, porque todo parece indicar, como vimos, que tal subsidio está sistémicamente administrado de manera ineficiente e ineficaz. Y segundo, porque la mantención hasta el momento de tal monodependencia implica que las IES, en tanto organizaciones, se han vuelto sistémicamente incapaces de establecer cualquier otro tipo de relaciones con sus contextos societales, que no sea el de "vender" servicios educativos superiores cuasigratuitos de baja calidad. En especial, se han vuelto en general incapaces de generar mecanismos de provisión permanente de conocimientos científicos y técnicos para el resto de las organizaciones productivas de bienes y servicios de la economía nacional, obteniendo así ingresos adicionales. Esto es, se han vuelto incapaces de "vender" I y D, en parte porque como vimos simplemente están organizadas de manera tal que es improbable que la produzcan.

Ciertamente puede aseverarse que en el mundo estacionario de economía cerrada producido por el estilo institucionalizado de gobierno de los últimos 40 años, la demanda de I y D dirigida a las IES por parte del resto de las organizaciones productivas fue virtualmente inexistente, pues resultaba más rentable importarla, toda vez que en general éstas no enfrentaban competencia externa en la expoliación monopólica del mercado interno. Y aunque podría argumentarse que la integración a la economía y sociedad de América del Norte supone mayor facilidad para importar tecnología que la que había antes, ello no sólo no reduce estas nuevas exigencias para el SES sino que las incrementa y las complejiza, pues precisamente porque es esperable un flujo masivo de nuevas tecnologías, ello implicará que se multiplicará la demanda de I y D tanto para "administrarlas" en los contextos específicos de los diversos sectores y ramas de la economía, como para rediseñar óptimamente el conjunto de procesos de organización y gestión empresarial con base en ellas.

²⁹En 1988 el subsidio federal al SES llegó a 67.3 por ciento, los gobiernos estatales aportaron 31.4 por ciento y los ingresos propios declarados por las IES representaron el 1.3 por ciento. (Tood y Gago 1990).

³⁰Este esquema se modificó un poco en los tres últimos años y las IES pueden recibir montos adicionales, con la condición de que sean destinados a programas de estímulos y becas para los profesores investigadores. Este monto además puede variar dependiendo de la productividad global que muestre la institución y de lo adecuado que resulten los instrumentos diseñados para orientar los estímulos y becas.

En consecuencia, lo relevante es que la monodependencia financiera del subsidio público en el SES es un síntoma de que en tanto sistema no genera los conocimientos científicos y técnicos (I y D) que, cualquiera sean sus características, el desarrollo nacional requiere indispensablemente, sobre todo en el nuevo contexto mundial y regional. Adicionalmente, manifiesta una sustancial inercia para no producirlos y difícilmente los producirá mientras se mantenga tal monodependencia.

El cuarto problema: "Insuficiencia crónica de recursos para Investigación y Desarrollo (I y D)". El fomento e impulso de la investigación básica y aplicada en México ha sido función casi exclusiva del aparato gubernamental (más del 90 por ciento de los recursos destinados a tales actividades es gubernamental).³¹ Como señalamos, durante los últimos cuarenta años el sector privado no estuvo sistémicamente obligado a invertir en investigación, ni tuvo estímulos para hacerlo (la política fiscal, por ejemplo, no ha premiado este tipo de inversiones). Más bien todo lo contrario: las características de la política gubernamental implícitamente estimulaban el que no lo hiciera. Bajo el peso de tal inercia, a partir de 1982 la actividad científica (salarios investigadores, gastos de operación, equipo, materiales, recursos bibliográficos, etcétera) ha sufrido un grave deterioro. Estudios recientes "muestran que entre 1982 y 1987 se registró un reducción neta del 25 por ciento en el gasto público destinado a apoyar la actividad científica. Esta reducción neta tuvo sus efectos en la ya exigua proporción del PIB que el gobierno destina a ciencia y tecnología (pasó del 0.46 por ciento del PIB en 1981 a 0.34 por ciento en 1987)" (Aréchiga 1990).

Ciertamente la actividad científica no ha sido prioridad gubernamental durante décadas y cuando la fue, por ejemplo en el inicio de los setenta con las políticas para alcanzar la independencia tecnológica, éstas fueron dispersas y se diseñaron e implementaron con poca eficiencia y muy sesgadas hacia la intervención directa del gobierno. Pero tampoco ha sido prioridad en el SES, pues las IES han destinado alrededor del 90 por ciento de su presupuesto al pago de sueldos y salarios y a gastos generales (75 por ciento y 15 por ciento respectivamente) por lo que en el mejor de los casos, podrían destinar hasta el 10 por ciento del mismo al impulso de proyectos y programas de investigación.

A lo anterior habría que agregar que por la inercia sistémicamente improductiva en la materia, indisolublemente ligada a la monodependencia analizada en el punto anterior, tampoco existe entre los investigadores y las autoridades institucionales la orientación a buscar financiamientos alternativos y en ocasiones cuando las IES obtienen financiamientos externos para proyectos específicos, suelen desviar una parte de los mismos para paliar sus problemas financieros acumulados, con serio perjuicio a los proyectos para los que obtuvieron los recursos. Esta situación ha significado un deterioro adicional de las ya de por sí pésimas condiciones sistémicas para el desarrollo de la investigación.

Sin embargo, la insuficiencia crónica de recursos para I y D en el SES constituye un problema estratégico, sobre todo porque a la luz de los tres problemas anteriormente analizados, no es posible saber hasta qué punto tal insuficiencia es imputable al monto en sí del subsidio "histórico" y hasta qué punto es imputable, en cambio, a la administración sistémicamente ineficiente e ineficaz del mismo por las IES. Lo que resulta absolutamente decisivo desde el punto de vista del diseño de políticas.

En consecuencia, lo relevante es que en cualquier caso todo parece indicar que tal insuficiencia crónica no es solucionable sólo con incrementos al subsidio público, pues más que un problema de montos de recursos es un problema de organización sistémica tanto de las formas de su obtención como sobre todo de su uso. Y aunado a los tres problemas anteriores, ello significa que no puede resolverse adecuadamente de manera aislada de ellos.

³¹Lo que contrasta radicalmente tanto con Brasil, en donde el apoyo a la actividad de I y D de origen público es del orden 67 por ciento del gasto total, como con Japón, cuya proporción de gasto público en I y D es apenas del orden del 24 por ciento, mientras que los fondos privados para esta actividad representan el 76 por ciento del gasto total.

El quinto problema: "cultura profesoral y *ethos* académico". Del concepto de calidad educativa superior y del modelo general de comunidad académica en él basado, expuestos atrás, se desprende que por las características sistémicas del SES, las IES están organizadas de una manera tal que además de los problemas anteriores, es improbable que su funcionamiento cotidiano permita el desarrollo de la cultura profesoral y el *ethos* académico indispensables para la producción de I y D y de un servicio educativo superior de alta calidad. Los espacios cotidianos para que los profesores desarrollen y articulen su quehacer intelectual o son inexistentes o bien están hiperpolitizados, personalista o clientelístamente, según el caso, dando como resultado que no se consoliden seminarios, equipos de trabajo, intercambios entre investigadores y, en general, las formas típicas de convivencia y diálogo académico entre investigadores y entre profesores y estudiantes, que son el foco de actualización intelectual y de irradiación de los valores propios del trabajo científico-técnico.

Adicionalmente, el problema de los efectos de esta dinámica en la cultura profesoral y el *ethos* académico, se agrava porque las nuevas generaciones de jóvenes académicos que ingresan a las IES, no encuentran núcleos consolidados en los cuales insertarse y empezar a desarrollar sus potencialidades intelectuales, con grave desmedro de su propia carrera académica y de las posibilidades mismas de gestación de una tradición académica de seriedad y rigor científico, en el grueso de las IES y en el SES.

Aunque en principio podría individualizarse el problema en la falta de incentivos materiales para el profesor típico, que es la línea adoptada en los últimos años por la política educativa superior (Sistema Nacional de Investigadores y Sistemas de estímulos varios al rendimiento en IES importantes en el SES), sin embargo, el problema incluye otro aspecto que es decisivo: las condiciones dialógicas exigidas por el trabajo científico y técnico y por la enseñanza de alta calidad. Y este vital aspecto no es abordable sino en términos de inducir una organización académica funcional al desarrollo del *ethos* académico. En consecuencia, este problema tampoco puede tratar de resolverse aisladamente de los anteriores. Más aún la orientación de la política educativa actual de estímulos a la productividad en la medida en que privilegia la producción individual, no resuelve el vital problema de la consolidación del trabajo académico en equipo y el de la interacción con los estudiantes (Boyer, 1990). En consecuencia mientras estas políticas, traten de resolver los problemas por separado necesariamente tenderán a tener efectos limitados.

Veamos ahora las características de la actual política educativa superior.

La política educativa superior actual

La política educativa superior del gobierno actual se ha publicitado en la parte correspondiente del Programa de Modernización Educativa 1989-1994 (PME)³² y la serie de documentos oficiales elaborados por las comisiones nacionales previstas programáticamente, cuyo objetivo central es el desarrollo del perfil básico del Sistema Nacional de Evaluación de Educación Superior.³³ El eje en torno al cual está articulado el PME es naturalmente la modernización educativa. Sin embargo, el primer problema es que no se plantea un concepto claro de ella. No obstante, intentaremos armar una noción de la misma que le sea imputable, a partir de los elementos dispersos que aparecen. Éstos serían: a) Existen profundas transformaciones en la sociedad y grandes modificaciones en el mundo contemporáneo que exigen la reordenación del trabajo y la racionalización de los costos, en un marco de empleo selecti-

³²Este Programa fue elaborado por la SEP con base en consultas a nivel nacional, respondiendo a la política gubernamental general cuyo documento público principal es el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se define como objetivo central la modernización del país, aunque sin definir con precisión qué entiende por tal.

³³Nos referimos a los documentos 5, 6 y 7 de la Serie Modernización Educativa, que se refieren a Evaluación de la Educación Superior, el Posgrado y la Investigación Científica, respectivamente, SEP enero 1991.

vo de los recursos. b) Estas exigencias imponen la tarea de realizar una profunda modificación del sistema educativo en su conjunto, de manera de estar en mejores condiciones para enfrentar adecuadamente las deficiencias, los rezagos, los desequilibrios, las inequidades y las obsolescencias en su operación. c) En consecuencia, la modificación del sistema educativo debe consistir en "hacerlo más participativo, eficiente y de mejor calidad, es decir, más moderno". d) Tal "modernización... se concretará asegurando más y mejor educación... pues... la exigencia de la educación moderna es ser de calidad".³⁴

Para generar la "modernización educativa" se definen tres grandes áreas para políticas específicas en todos los niveles educativos: calidad de la educación; cobertura de la educación; y reorganización interna del sistema (descentralización). Se destaca a la calidad de la educación como la dimensión sustantiva de la "modernización" y a las otras dos como las dimensiones cuantitativa y organizativa respectivamente. Efectuaremos al respecto las siguientes observaciones:

72

Primera: no se define qué se entiende por calidad de la educación. Lo que desde cualquier punto de vista, pero sobre todo desde el técnico, de diseño de políticas, es sumamente grave pues la "calidad" es "el alfa y el omega" de toda la política educativa.

Segunda: adicionalmente el núcleo central de las deficiencias imputables al servicio educativo en cualquiera de sus niveles, la organización académica, aparece de manera secundaria. En efecto, en el "modelo de modernización" educativa que se plantea, no se analizan ni definen los componentes que constituirían el contexto académico organizacional óptimo y deseado del proceso de enseñanza-aprendizaje en general, ni para cada uno de los niveles. La importancia estratégica de este aspecto radica en que no es esperable éxito sustancial de políticas macro de naturaleza exógena a la unidad productora del servicio educativo, sobre todo en lo relativo a elevar su calidad, si no se definen políticas micro que incidan en su organización académica, elevando su capacidad de transmisión, recreación y generación de conocimientos, habilidades y valores.

La clave para que la escuela en tanto agrupamiento de profesores y estudiantes, en todos los niveles educativos, se transforme en comunidad académica y desarrolle tales capacidades, es la existencia de una autoridad intelectual aglutinadora y de una organización académica que sean funcionales para el cumplimiento de las tareas educativas y para la efectiva integración de los profesores y estudiantes al espacio académico, así como para la superación profesional e intelectual del cuerpo docente y la obtención de los apoyos materiales necesarios.³⁵ Subestimar este vital tema en el diseño de políticas educativas, cuyo propósito central es la elevación de la calidad del servicio, las convierte virtualmente en *divertimentos* discursivos.

Tercera: los diagnósticos que orientan la definición de los problemas generales del sistema educativo son insuficientes, en especial en lo relativo a la educación superior. Llama la atención que existiendo un buen número de investigaciones y de diagnósticos sobre el estado actual de la misma, ellos no hayan sido recuperados adecuadamente como insumos informativos y cognoscitivos para el diseño de las políticas, las estrategias y las metas a seguir.³⁶

³⁴SEP, Programa para la Modernización Educativa (1989-1994), México, D.F. pp. 5-16.

³⁵Extendemos aquí la conceptualización general desarrollada en Valenti (1990), para el nivel educativo superior.

³⁶El antecedente más serio en este sentido lo constituye el Diagnóstico del Posgrado Nacional realizado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en 1985, que proporcionó un panorama completo acerca del posgrado y su vinculación con la investigación en el país y que fue actualizado en 1988. El diagnóstico fue realizado por grupos técnicos especializados por áreas. Uno de los propósitos del mismo fue orientar la toma de decisiones de los comités técnicos y de las autoridades del Consejo para el impulso y apoyo económico de los posgrados.

Cuarta: Los objetivos y metas a perseguir en materia de educación superior, tienden a ser de una gran generalidad y contienen imprecisiones de enunciación.³⁷

Quinta: el elemento nuevo y de carácter estratégico de la política de educación superior, es el referente al establecimiento de un sistema nacional de evaluación de la misma,³⁸ que ha sido hasta la fecha el eje dinámico de las decisiones tomadas en el contexto de tal política. En lo que sigue nos centraremos a ello.

El organismo que tiene a su cargo el proceso de evaluación es la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), que se apoya en un grupo técnico y que tiene su origen en la CONPES. En documentos posteriores, la función que se le asigna a la evaluación es sumamente amplia y no siempre clara ("la evaluación no es un fin en sí misma"; "la evaluación debe ser parte integral de los procesos de planeación"; "la evaluación debe incorporar la visión diacrónica", etcétera).³⁹ Se han establecido tres procesos de evaluación: la autoevaluación de las IES en tanto instituciones; la evaluación del conjunto del SES a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SE-SIC), el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) y un grupo mixto SEP-ANUIES designado por la CONAEVA; y la evaluación llamada interinstitucional de servicios, programas y proyectos en cada una de las seis áreas de conocimiento en que se considera organizada la educación superior, a cargo de comités de evaluación integrados por "académicos distinguidos representativos de las diversas regiones del país", llamados también "pares académicos".

Aunque no está del todo clara la interacción entre estos tres tipos y procesos de evaluación, al parecer está pensada de la manera siguiente: la autoevaluación de las IES es una nueva condición que tienen ahora que cumplir para continuar recibiendo el subsidio, pero en la realización de la cual no participarán elementos exógenos de ningún tipo. Sin embargo, se infiere que la aprobación y asignación de incrementos reales al subsidio para cada IES, se efectuará ahora de conformidad con los resultados de los otros dos procesos de evaluación, que presumiblemente determinarán qué tipo de proyectos específicos de las IES podrán ser apoyados con tales incrementos del subsidio.

Si esto es así y efectivamente logra implementarse, estaremos en presencia de un proyecto estratégico de reorientación de las actividades de las IES mediante un incremento de la condicionalidad en el proceso de asignación del subsidio público a cada una.

Analizaremos ahora el impacto esperable de esta nueva política gubernamental en las macroirracionalidades del SES que hemos llamado estratégicas, efectuando las siguientes observaciones:

Primera: se trata de un incremento de la condicionalidad de una parte del subsidio, aquella formada por los nuevos incrementos obtenibles por las IES, según la compatibilidad de los proyectos que éstas presenten para ello, con los criterios estratégicos generales y especiales que se lleguen a definir respecto al servicio educativo superior y la I y D en el SES. Esta política puede ser considerada positiva pues tenderá a elevar la baja instrumentalidad sistémica de las IES para la política gubernamental en la materia. Y si tales criterios estratégicos resultaren adecuados y consistentes y su aplicación fuere rigurosa, podría esperarse además algún avance sustancial en el control de algunas de tales macroirracionalidades, salvo la de la monodependencia del subsidio. Pues de hecho el modelo técnico básico de esta política consiste en aprovechar esa monodependencia para inducir a las IES a cambiar. En consecuencia, puede estimarse que tal política constituye una respuesta racional estratégica,

³⁷P. ej. el objetivo de impulso de un crecimiento racional de los programas de posgrado no está acompañado de una especificación acerca de qué se entiende y se prioriza cuando se establece crecimiento racional.

³⁸Previamente al establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación de Educación Superior existieron algunos intentos por realizar experiencias de autoevaluación en algunas instituciones (Carrión 1989).

³⁹SEP (1991).

sólo si se asumen las características sistémicas del subsidio como esencialmente inmodificables.

Segunda, sin embargo, aun existiendo los criterios estratégicos mencionados, estaríamos frente a un nuevo sistema de estímulos para las élites directivas de las IES, que es esperable que impacte directamente en el corto plazo sólo dos de los problemas: la inercia paralizante producto de la inflexibilidad decisional tradicional de tales élites y la insuficiencia crónica de recursos para I y D. *Pero su impacto esperable en el vital problema de la calidad del servicio educativo superior y en el de la cultura profesoral es en el mejor de los casos indirecto y de largo plazo.* Ello obedece a que se dejan sin abordar el estilo decisional y la organización académica de las IES, en la medida en que, primero, su evaluación en tanto instituciones queda a su cargo;⁴⁰ y, segundo, porque la metodología establecida para que la lleven a cabo, no especifica los criterios de evaluación de orden cualitativo, ni establece un orden de prioridades sobre los problemas cuya detección y solución se considera preferencial y sobre todo no se fijan sanciones al incumplimiento. Y “si las directrices no conllevan sanciones, en caso de no ser respetadas e incentivos atractivos por su cumplimiento” (Aguilar 1990), simplemente no es esperable que tengan mayor eficacia que la tradicional, que como vimos fue considerablemente escasa.

74

Podría contrargumentarse que la nueva política implica que se crearán nuevos grupos de I y D y nuevos programas educativos “de alto nivel” en las IES ligados a ellos, puesto que será ahora la única manera de conseguir incrementos reales al subsidio, y que ello necesariamente impactará la calidad del servicio educativo superior tradicionalmente ofrecido por las IES. Pero... aún si inmediatamente proliferaran tales grupos y programas especiales en las IES, nada permite esperar que tal impacto se dé, ni sobre todo que se dé en un plazo razonablemente corto, porque precisamente por no contemplar la modificación sustancial del estilo decisional y la organización académica tradicionales, nada garantiza que se establecerán mecanismos dinámicos de influencia entre tales “nuevos” grupos y programas y los normales, que son los que resulta urgente cambiar. En la perspectiva estratégica de elevar la calidad del servicio educativo superior, el sentido común indicaría que más que crear nuevos programas “de excelencia”, lo esencial y decisivo es volver de excelencia los programas tradicionales. La política actual implica dar incentivos a las élites directivas de las IES para que hagan lo primero, pero no para que se avoquen a lo segundo.

Adicionalmente, aunque esta nueva política esté removiendo la inercia paralizante en la que han estado las IES, el hecho de que no se haya previsto en el diseño de tal política la transformación sustancial de los estilos decisionales típicos en el sistema, indica que no se está atacando el problema de fondo constituido por su inflexibilidad decisional. Lo mismo puede decirse respecto al problema de la insuficiencia crónica de recursos para I y D. Como vimos, este problema no consiste sólo en que haya poco dinero para ello, sino fundamentalmente en que las IES, por su tipo de organización, por sus estilos decisionales típicos y por las formas de vinculación con los sectores productivos, están bloqueadas endógenamente para diversificar y enriquecer tanto sus interacciones sociales como su financiamiento. La nueva política tampoco en este caso está atacando el problema de fondo, pues se limita sólo a ofrecer más recursos aunque con mayores condiciones.

En consecuencia, es esperable que su impacto positivo en estas dos importantes macroirracionalidades no sea sustancial.

Tercera, la complejidad burocrática de este diseño del proceso de evaluación parece más imputable a imperativos del tradicional afán conciliador de la política educativa superior, que a algún criterio técnico de evaluación propiamente dicho.⁴¹ En efecto, lo que vuelve complejo el diseño no es que existan distintos procesos de evaluación, sino el que no estén en absoluto claras sus relaciones y sobre todo su jerarquización en lo relacionado con la toma

⁴⁰Lo que en términos de la sabiduría popular mexicana equivale “a poner la Iglesia en manos de Lutero”.

⁴¹Véase Weiss 1991.

de decisiones.⁴² Ello reduce la positividad de su impacto potencial pues resta claridad a las nuevas reglas y abre espacios múltiples para las tradicionales negociaciones entre la élite funcional y las élites directivas de las IES, que han solido resultar inefectivas para la solución de los graves problemas del sistema.

En la experiencia internacional reciente en la materia, ha solido ser común el establecimiento de procesos de evaluación diferentes y simultáneos, pero siempre definiendo con claridad sus interrelaciones y su jerarquía para los procesos decisionales, tanto en el nivel gubernamental como en el de las agencias especializadas de financiamiento (Bauer 1988 y Cogan 1988). Puede aseverarse que naturalmente la tendencia en todas partes es hacia conferirle un peso e importancia cada vez más decisivos a la evaluación externa de las IES bajo diversas modalidades, estableciendo simultáneamente procesos de información y comunicación ágiles y oportunos con sus élites directivas así como sus comunidades académicas. Sin embargo, pareciera que en nuestro caso se tomó en cuenta esta experiencia, pero se la ha trasladado con una visión gradualista y conservadora, en nuestra opinión excesiva, en especial dándole a la autoevaluación institucional de las IES un peso que, a la luz de las características sistémicas del SES, resulta inconveniente si el objetivo estratégico es la elevación sustancial de la calidad del servicio educativo que ofrecen.⁴³

Esta política⁴⁴ apuesta a lograr que las Comisiones (CONPES, COEPES, CONAEVA, etcétera) adquieran un carácter operativo y ejecutivo general que permita, dado su origen concertado y su composición, tanto salvaguardar la autonomía universitaria como la efectividad y eficacia de la conducción y de los procesos decisionales globales del SES. Esto es, se plantea mejorar la capacidad de influencia gubernamental en la producción nacional de servicios educativos superiores, conservando esencialmente los términos tradicionales de la relación Gobierno-IES.

Pero precisamente por eso no es en absoluto esperable que el nuevo Sistema Nacional de Evaluación logre dinamizar aceleradamente el funcionamiento de las IES, induciéndolas a desarrollar las actividades elementales de planeación estratégica moderna (fijar sus prioridades, establecer y medir costos y beneficios, diferenciar sus programas educativos según sus potencialidades, establecer plazos, objetivos y exigencias para cada uno de ellos, cancelar con base en ello los ineficientes, etcétera) y, sobre todo, induciéndolas a cambiar sus formas de organización académica y sus estilos decisionales para producir masivamente I y D y elevar la calidad de los servicios educativos que producen.⁴⁵

En síntesis, no es esperable que los principales problemas estratégicos del SES sean resueltos o siquiera disminuidos sustancialmente en su gravedad por la actual política educativa superior, porque:

- No se definen conceptualmente con claridad los objetivos propiamente educacionales perseguidos (vgr, modernización educativa, calidad del servicio educativo superior, etcétera).
- Tampoco se definen con claridad los problemas a resolver o enfrentar para el logro de tales objetivos, ni los criterios de priorización de los mismos, ni las estrategias decisionales de corto, mediano y largo plazo para ello.

⁴²En la experiencia internacional reciente al respecto, ha solido ser común el establecimiento de varios procesos de evaluación, pero en todos los casos existe claridad respecto a sus interrelaciones y jerarquía para la toma de decisiones, tanto en el nivel gubernamental como en el de las agencias de financiamiento especializadas.

⁴³En el mejor de los casos, de mantenerse esta línea, sólo se obtendrá más y mejor información acerca de su estado real.

⁴⁴Analizadas, aunque con un enfoque teórico-analítico distinto, también por Arredondo 1990 y Mendoza 1990.

⁴⁵Esta orientación de la evaluación ha tenido una fuerte presencia en los SES de los países europeos (en Inglaterra con mayor fuerza) (Neave 1991).

- Si bien la política se orienta hacia el vital tema de la evaluación, su conceptualización y operacionalización, hasta ahora, no permite esperar la elevación sustancial de la calidad en el SES.
- No existen elementos dentro de la política que permitan esperar que aunque no se definan con claridad los problemas, éstos puedan ser resueltos o al menos atenuados y controlados por la misma. Sobre todo porque se conserva la relación tradicional Gobierno-IES y en consecuencia no se modifica la microrracionalidad típica de los agentes en el sistema.⁴⁶

A manera de conclusión: Hacia una política educativa superior alternativa

El análisis efectuado permite arribar a una conclusión básica: dadas las características sistémicas del SES, mientras no se modifique radicalmente la relación tradicional entre Gobierno e IES, el potencial transformador y modernizador de la política gubernamental en la materia y especialmente de los sistemas de evaluación, es sumamente limitado. Lo que coincide con la opinión de que en la experiencia internacional reciente en la materia, en todos los casos los sistemas de evaluación se han desarrollado sobre la base de una decisión macropolítica previa de cambiar los términos de dicha relación (Teichler 1988). Todo parece indicar que el problema de fondo de los límites técnicos encontrables en nuestra política educativa superior, es precisamente que no se ha tomado tal decisión macropolítica.

Sin embargo, dentro de la perspectiva técnica del diseño de políticas, pueden plantearse líneas para una política estratégica comparativamente más adecuadas para la solución de los graves problemas que presenta el SES. Analizaremos básicamente dos.

A) Subsidiar al consumidor (estudiante) no al productor (IES). El objetivo que se persigue con esta línea estratégica es romper radicalmente el cuasimonopolio territorial del que gozan las IES, introduciendo una intensa competencia entre ellas en el proceso de atender la demanda de servicios educativos superiores. Para lo cual son insumos indispensables:

- 1) Sistema nacional de becas que permita al alumno escoger la institución nacional o extranjera que mejor se adecue a sus expectativas y recursos (Friedman 1955; Benson 1961). Transformando el subsidio global a las IES en equis número de becas de cantidad indeterminada, entregables directamente al estudiante, se induciría a que sucediera lo siguiente:
 - Las IES se verían forzadas a calcular sus costos y fijar sus colegiaturas de manera racional, tanto en el aspecto contable como en el financiero.
 - Se generaría un genuino mercado competitivo de servicios educativos con oferta variable de precios y con paquetes de servicios diferentes, en diversos submercados.
 - La beca (el nuevo subsidio) representaría diferentes proporciones de las colegiaturas, según sea la institución. Ello obligará a la familia del estudiante a definir qué calidad de servicio educativo puede comprar con sus propios recursos, complementando la beca. Así la inversión en capital humano se convertirá en una genuina inversión por parte de los inversores.
- 2) Sistema nacional de validación de estudios, que permita al alumno cambiarse de institución con facilidad, aunque se trate de instituciones extranjeras. Este sistema sería indispensable para evitar que el alumno, si la institución no cumple con lo prometido en cuanto a las características del servicio educativo que ofrece, tenga que quedarse en tal institución para no perder el tiempo invertido. De esta manera, se generarían los siguientes procesos:
 - Las IES tendrían que montar procesos permanentes de vigilancia de la calidad de sus servicios, para reducir la probabilidad de perder ingresos.

⁴⁶Véase Olson 1965 y Schelling 1989.

- Los alumnos, con la posibilidad de ejercer su derecho de “salida” sin mayores costos, pondrían más atención en las ofertas diferenciales de las diversas instituciones y una vez dentro de ellas, tenderían a ejercer su derecho de “voz” con mayor responsabilidad.
 - Ante la abolición del monopolio temporal implicado en las dificultades actuales para pasar de una institución a otra, las élites directivas de las IES tendrían necesariamente que luchar cotidianamente por mantener su prestigio, su posición de mercado y sobre todo sus ingresos. Ello modificaría radicalmente su microrracionalidad tradicional típica y garantizaría que ella fuese compatible con una alta calidad sistémica de los servicios.
- 3) Sistema nacional de vigilancia educativa superior, que resguarde los intereses del consumidor y del país, ejerciendo una estrecha vigilancia sobre la calidad de los servicios educativos mediante la publicación permanente de los resultados de sus evaluaciones (cuantitativa y cualitativa) de las IES, así como de educativa superior, que desataría los siguientes procesos, además de generar la necesidad ineludible de que exista un sistema de información objetivo y confiable acerca de la formación ofrecida por las IES, y de sus resultados (desempeño profesional de los egresados):
- Las IES redoblarían sus controles de calidad.
 - El estudiantado dispondrá permanentemente de información confiable sobre el mercado de servicios educativos superiores, lo que le permitiría tomar decisiones estratégicas racionales sobre su inversión en capital humano.
 - El gobierno y las IES tendrían que definir públicamente qué entienden por calidad de los servicios educativos superiores y someterse a una discusión pública de sus criterios al respecto.



Con esta línea general de política estratégica (incluidos los tres sistemas) se atacarían de manera exitosa los problemas estratégicos analizados anteriormente, porque:

Primero, con el mismo monto de subsidio global que se destina a las IES, al diversificarlo destinando una proporción importante a las becas entregadas directamente al estudiante, se podría esperar un incremento de la matrícula y sobre todo una evaluación sustancial de la calidad de la oferta educativa, pues los recursos públicos tendrían necesariamente que ser utilizados de manera más racional y competitiva por las burocracias de las IES. Más aún, se garantizaría que posteriores inversiones sociales en capital humano podrían ser efectuadas en condiciones de eficacia y calidad. El SES seguiría siendo público y las IES autónomas, pero sobre todo se garantizaría que el SES fuese macrorracional respecto al desarrollo del país.

Segundo, se resolvería de raíz el problema de la "inflexibilidad decisional" de las IES, pues los ingresos de sus élites directivas dependerían, en este escenario prospectivo, completamente de su capacidad de planeación estratégica, del grado en que su gestión fuese orientada por el *ethos* académico, de su capacidad de mercadotecnia y de su manejo financiero óptimo. Esto dependería de que su microrracionalidad fuese genuinamente institucional y no como en la situación actual.

Tercero, se resolvería también el problema de la monodependencia financiera del presupuesto por parte de las IES, pues automáticamente en el contexto hipotético resultante de este grupo de decisiones, las élites directivas tendrían necesariamente que buscar otras fuentes de financiamiento, primordialmente vía inserción en mercados de servicios asociados a la educación superior.

Cuarto, uno de estos mercados de servicios es precisamente el de Investigación y Desarrollo (I y D), por lo que también sería esperable en consecuencia el surgimiento, por primera vez en la historia del SES, de una genuina oferta permanente de I y D por parte de las IES, en el mercado nacional e internacional.

Quinto, en este nuevo contexto sistémico del SES, también sería esperable una modificación cualitativa de la cultura profesoral y del *ethos* académico de las comunidades intelectuales universitarias, porque las élites directivas, por su propio interés estratégico, tendrían que socializar tal *ethos* y estimularían a los miembros de sus instituciones a articularse de manera creativa e imaginativa a sus respectivos campos disciplinarios en el mundo, a permanecer actualizados y a producir en consecuencia I y D y sobre todo un servicio educativo superior de alta calidad.

B) Apoyo gubernamental selectivo a proyectos educativos o de Investigación y Desarrollo. Esta es una segunda línea general de política complementaria de la primera, cuyo objetivo fundamental sería elevar sustancialmente la racionalidad estratégica de la intervención gubernamental en el SES, haciéndola centrarse en el apoyo financiero de proyectos específicos y poniendo énfasis en el apoyo a la consolidación de los grupos (equipos) y líneas de investigación, para generar un genuino mercado competitivo de ciencia y tecnología, en el que el gobierno utilice recursos públicos sólo para estimular e inducir el rumbo general de la I y D en función de su propia planeación estratégica. Recursos adicionales sustanciales saldrían del ahorro que generaría la implementación de la primera línea general:⁴⁷ la burocracia educativa superior se reduciría y el subsidio gremial a la ANUIES desaparecería. Adicionalmente, en este nuevo contexto de efectividad y calidad del SES, el gobierno sí podría

⁴⁷Como ha sido el caso con el nuevo programa de la CONASUPO para subsidiar directamente el consumo de tortilla, en el cual se elaboró un padrón nacional de familias pobres urbanas en 135 ciudades y se le entregó una credencial a cada una para retirar un kilo de tortilla diario en la tortillería más cercana a su domicilio. Cortando radicalmente con todos los intermediarismos tradicionales, se generó un ahorro significativo (entre 30 por ciento y 40 por ciento) y se garantizó que el subsidio público llegara al que efectivamente lo necesita.

contar con la credibilidad administrativa y política necesaria para organizar la recabación de recursos financieros privados, nacionales e internacionales, y orientar su asignación a prioridades de I y D seriamente argumentadas en el espacio público.

Consideramos que la macrodecisión política consistente en cambiar radicalmente la relación tradicional gobierno-IES públicas, mediante una modificación profunda de las características sistémicas del subsidio, que es en síntesis lo que se sugiere con las dos líneas de política estratégica analizadas, es perfectamente posible, a más de deseable, en el actual contexto nacional de fin de siglo, porque lo esperable es que el costo de mantener la situación actual sea creciente, mientras los beneficios generados por las características tradicionales del SES para la élite gubernamental sean decrecientes. Sin embargo, el tipo de mentalidad gubernamental que exigen las decisiones como las que estamos planteando, genéricamente denominada *moderna*, supone necesariamente que el sistema político garantiza que las microrracionalidades de los decisores funcionariales están obligadas a ser compatibles con los imperativos exigidos por la macrorracionalidad de las decisiones gubernamentales respecto al desarrollo nacional, lo que en nuestro caso es aún un objetivo socio-político. Sin embargo, la integración a los EE.UU. constituirá una fuerza exógena cuya potencia es esperable que remueva hasta eso, al menos en el mediano plazo.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis F. "Planeación, organizaciones autónomas y competitividad académica" en Bracho, Teresa (comp.). *La modernización educativa en perspectiva. Análisis del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. FLACSO (1990), México, pp. 309-312.
- Aréchiga U., Hugo. "La formación de investigadores en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994" en Bracho T. *op. cit.* pp. 418-429.
- Arredondo, Víctor Martiniano. "La Modernización de la Educación Superior" en Bracho, T. *op. cit.* pp. 321-328.
- Bauer, Marianne. "Evaluation in Swedish Higher Education: recent trends and outlines of a model" *European Journal of Education*, vol. 23, núm. 1/2 (1988) pp. 19-36.
- Bazúa, Fernando y Valenti Giovanna. *La Antimodernidad de México*, UAM-X (1991), México (en prensa). *Análisis Comparado de los Sistemas de Educación Superior: Brasil, Estados Unidos, España, Francia, Italia y Japón*. Reporte de Investigación, Depto. de Política y Cultura UAM-X (1990) mimeo.
- Benson, Charles. *The Economics of Public Education*. The Riverside Press (1961) Cambridge.
- Boyer, Ernest L. *Scholarship Reconsidered*. The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (1990) Princeton, New Jersey.
- Carrión, Carmen y Fernández, Alfredo. "Experiencias en la autoevaluación institucional en México". *Revista de la Educación Superior*, vol. XVIII, núm. 1 (69) enero-marzo (1989), pp. 75-104.
- Friedman, Milton. "The role of Government in Education" in Robert A. Solo (ed.) *Economics and the Public Interest*, New Brunswick, Rutgers University Press (1955).
- Fuentes, O. et al. "El sentido de la Evaluación Institucional: un Debate", *Universidad Futura* vol. 2, número 6-7 (1991), pp. 15-21.
- Gil, Manuel y Fernández, Julieta. "La Educación Superior en cifras", *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 5 otoño (1990).
- INEGI/NAFINSA. Encuesta de la pequeña y mediana empresa (1985) México.
- Kogan, Maurice (ed.) *Evaluating Higher Education*. Jessica Kingsley Publishers Ltd. (1989) Londres pp. 11-25.
- Luhman, Niklas. *Sistemas Sociales*. Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial (1991) México.
- Marum, Elia. "Modernización Productiva y Educación Superior en México", *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 5 otoño (1990), pp. 70-79.
- Mendoza, Javier. "Escenarios en la instrumentación del Programa para la Modernización Educativa en el nivel superior" en Bracho, T. *op. cit.* pp. 313-320.
- y Huáscar, Taborga. "Elementos de evaluación del PROIDES y algunas líneas generales de estrategia para la educación superior". *Revista de la Educación Superior*, vol. XVIII, núm. 1 (69), enero-marzo 1989, pp. 155-160.
- Muñoz Izquierdo, Carlos. "Proyecto Modernizador y capacidad de absorción de egresados de educación superior: tendencias previsibles y alternativas de solución" en Bracho T. *op. cit.* pp. 391-404.

- Neave, Guy. "La educación superior bajo la evaluación estatal", *Universidad Futura*, vol. 2 núm. 5 otoño (1990), pp. 4-16.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press (1965) Cambridge.
- Padua, Jorge. "Algunos efectos de la crisis de la educación superior y la reforma en las universidades" en Bracho T. *op. cit.* pp. 350-390.
- Rodríguez, Roberto. "La modernización de la educación superior en perspectiva" en Bracho T. *op. cit.* pp. 329-349.
- Schelling, Thomas. *Micromotivos y macroconducta*. Fondo de Cultura Económica (1989) México.
- Teichler, Ulrich. "Government and Curriculum Innovation in the Netherlands", en Van Vaught (ed.) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. Jessica Kingsley Publ. (1989) pp. 168-211.
- Todd, L.E. y Gago, A. *Visión de la Universidad Mexicana*, ed. Castillo (1990) México.
- Santoyo S. Rafael. "Notas acerca de la valoración educativa y evaluación del trabajo académico". *Revista de la Educación Superior*, vol. XVII, núm. 2 (66), abril-junio 1988, pp. 89-106.
- SEP. La Evaluación de la Educación Superior. Serie Modernización Educativa 1989-1994 (1991) México p. 41.
- Valenti, Giovanna. "Ethos Académico y calidad de la Formación de Posgrado" en Ricardo Pozas H. (coord.) *Universidad Nacional y Sociedad*. CIIH-UNAM y Ed. Porrúa (1990) México. *Los Centros de Investigación en Ciencias Sociales en el México actual: una visión de conjunto*. Colección Avances de Investigación núm. 10, UAM-X DCSH (1989), México.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica (1977) México, tomo I.
- Weiss, Carol. *Investigación Evaluativa*. Trillas ed. (1991), México.