

~~004130~~

13.13.
K-37
440

**REFORMA INSTITUCIONAL EN EDUCACION SUPERIOR Y
REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO EN LA DECADA DE LOS 90:
UNA TRAYECTORIA DE INVESTIGACION**

004282

Rollin Kent
Departamento de Investigaciones Educativas
CINVESTAV
San Borja 938, Colonia del Valle, México D.F. 03100
rkent@gemtel.com.mx

Documento presentado al Seminario del Proyecto
Comparado de Políticas de Educación Superior en América Latina
Septiembre 1997

1. Educación superior
2. México.
3. Reforma educativa
cinal.

Introducción: cómo han evolucionado las preguntas de investigación?

En un seminario convocado para culminar el trabajo realizado durante varios años por el Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina, se tiene derecho a esperar que los trabajos presenten *resultados*, que comúnmente son sinónimos de información sistemática y conclusiones presentadas en tablas, cuadros y resúmenes. No cumpliré con esta expectativa. En esta ocasión me permitiré presentar otra cosa, que para mí ha resultado ser tan importante como los mismos datos y conclusiones. Ofrezco una exploración sobre un trabajo en proceso. Trataré de dar cuenta someramente de una línea de análisis desarrollada por el Proyecto, y posteriormente formularé una serie de preguntas que se desprenden de las investigaciones más recientes que hemos realizado sobre políticas de modernización y procesos de cambio institucional en la educación superior. Expondré temas que han aparecido en la investigación pero sustantivamente también asuntos que han emergido en nuestros debates.¹

Lo que propongo es explicar cómo han evolucionado nuestras preguntas sobre una dimensión que nos parece central: *cuales son los procesos de cambio en las instituciones públicas de educación superior mexicanas, vistas como integrantes del sector publico?* Así planteada, la pregunta enfoca tanto la cuestión educativa como la cuestión de la reforma del estado.

Las preguntas y premisas originales del Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina

Permítanme primero recordar algunas de las premisas fundantes del Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina, que me permitirá formular las preguntas principales que animan este ensayo.

¹ La primera persona del plural, el "nosotros", incluye varias personas con quienes he trabajado y debatido: Wietse de Vries, Felipe Martínez Rizo, Juan Fidel Zorrilla, Rosalba Ramírez, Germán Álvarez, Mario González, Sylvie Didou, Lewis Tyler, Juan Carlos Navarro, Claudio de Moura Castro, Maria Helena Magalhaes Castro y Jorge Balán.

Uno de los propósitos centrales del Proyecto, iniciado en 1989, fue explicar comparativamente las transformaciones en políticas de educación superior en cinco países de América Latina durante los años 90, considerados como la *década de las reformas* que sobrevino a la *década de la crisis*. Desde el principio, sin embargo, se hizo evidente que lograr este fin suponía contar con información sistemática y una base de análisis sobre el estado que guardaba la educación superior en ese momento. Al constatar que estos elementos básicos no existían de manera que se pudiera efectuar un análisis comparativo confiable, hubo que realizar una primera etapa de análisis de los cinco sistemas nacionales (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México), de sus dinámicas fundamentales y del esquema de relaciones de relaciones con los gobiernos. Esto desembocó en el siguiente diagnóstico.

La relación histórica de las instituciones de educación superior y los estados en la región latinoamericana estuvo marcada por el binomio conflicto/parálisis. Por un lado, los gobiernos buscaban contener dentro de límites manejables la acción de universitarios que continuamente amenazaban con el desbordamiento político de sus propios límites institucionales hacia el sistema político. Los diversos autoritarismos latinoamericanos del siglo XX fueron especialmente vulnerables o, digamos, susceptibles, a estos desbordamientos, pues los sistemas, frágiles e inestables de por sí, no alcanzaban a construir mecanismos de inclusión y representación para las clases medias emergentes y los aspirantes a las élites que circulaban por las universidades. Incluso la famosa estabilidad del *autoritarismo incluyente* mexicano (término acuñado por Alan Knight, 1994) experimentó en 1968 la sorpresa de verse rebasada en sus más elementales mecanismos de respuesta frente a una revuelta universitaria, que sabemos desencadenó una nueva ola de reformas en los años 70 las cuales no vinieron sino a fortalecer, paradójicamente, los viejos vínculos.

Por el otro lado, las universidades se mantenían en la búsqueda permanente de apoyos financieros y políticos de los gobiernos que empero no condicionaran la acción universitaria. La única fuente de financiamiento posible (o cuando menos así era percibido por los universitarios) era el gobierno. Eso contribuye a explicar que el discurso de la autonomía haya tenido tanta fuerza, como si estuviese labrado indeleblemente en el inconciente universitario.

Para decirlo con el lenguaje de la teoría de las organizaciones, se había construido en una larga y compleja interacción una especie de pacto político entre los principales actores en un contexto de burocracia "anárquica" (Brunner) que carecía de mecanismos para poner en vigor de los contratos entre las partes, resolver eficientemente los conflictos, legitimar reglas claras del juego (Williamson, 1975 y 1990). Se carecía asimismo de cuerpos regulatorios independientes y profesionales que llamara a cuentas o vigilara el cumplimiento de normas. Todo ello propiciaba una paradoja: instituciones educativas que operaban con un grado relativamente alto de autonomía (incluso las no formalmente autónomas) que a su interior mostraban un ambiente de incertidumbre y dispersión de metas:

Las decisiones sobre cuestiones clave de la operación de la educación superior -- la asignación de fondos, la creación de programas e instituciones, la admisión de estudiantes, la contratación y promoción de académicos -- se tomaban en un contexto de acomodamiento político continuo, constreñidas únicamente por la disponibilidad de fondos y los límites de la conveniencia política. La gestión amateur enmarcada por fines políticos del corto plazo se impuso como la modalidad dominante. Los debates y negociaciones giraban en torno a los *insumos* requeridos por las instituciones, no los *productos* esperados. Así, conceptos como calidad, equidad y eficiencia se daban por supuesto o recibían un trato abstracto en el discurso educativo sin traducirse en reglas de juego efectivas.

Por cierto, esta lógica no se limitaba a los establecimientos públicos como mucho se ha insinuado. La expansión carente de regulación también predominó en el sector privado, donde brotaron profusamente instituciones de muy diverso tipo y calidad. Así, donde hay instituciones dinámicas, innovadoras, académicamente sólidas, tanto públicas como privadas, se puede suponer que éstas emergieron bajo circunstancias muy específicas, relacionadas con historias locales y liderazgos sobresalientes. La existencia de zonas de excelencia, ya sea instituciones enteras o programas académicos específicos, no se explicaba por las políticas sino porque fueron excepciones a la regla (Kent, 1996).

Este vínculo con el Estado aunado a este esquema de relaciones internas, largamente institucionalizados bajo el cobijo de la época llamada "populista", se empezó a reconocer en los años 80 como ineficaz para la realización de reformas propiamente educativas y como susceptible de ciclos crónicos de conflicto e inestabilidad. Desde la perspectiva del Estado, se veía que éste se encontraba *atrapado* en una relación que impedía llevar adelante *políticas* en estricto sentido, es decir cursos de acción gubernamental tendientes a regular el sistema (cuando

existía esta intención). Para las universidades, implicaba un cerco institucionalizado que desincentivaba los intentos de reforma e impedía frenar los ciclos de conflicto interno. Este panorama se hizo más visible y los problemas se colocaron en la agenda pública como resultado de las complicaciones generadas por el ciclo de altibajos violentos de la ola expansiva de los años 70 que precedió a la crisis de los 80.

Es evidente que este diagnóstico no fue compartido por dirigentes y académicos de las propias instituciones. También es claro que muchas instituciones individuales escapaban a estos problemas. Pero plantear la problemática en términos crudos permitía al Proyecto generar una base hipotética de trabajo desde la cual se podría hacer la investigación comparativa de los casos nacionales.

Así, una de las pretensiones de este Proyecto fue la de caracterizar este vínculo histórico entre estados e instituciones de educación superior. Los primeros estudios intentaron dar cuenta del proceso de expansión y diferenciación de los sistemas a partir de los años 60, así como analizar el destino de las relaciones Estado-Universidad en ese periodo. Esta búsqueda se hacía en el contexto del colapso de dicho esquema histórico, y estaba por tanto informado por ese contexto dinámico y conflictivo que fue el final del decenio del 80. Según Brunner (1993), esto condujo a tres crisis:

- Una crisis del financiamiento incremental
- Una crisis por falta de regulación
- Una crisis por falta de evaluación

En suma, llegaron las universidades a los años 90 con un déficit de legitimidad; también los gobiernos arrastraban un déficit de legitimidad en su política (o falta de política) hacia la educación superior. Entre otras cosas, esto había permitido explicar la extensión veloz del sector privado en varios países ya que en ausencia de una política estatal para el desarrollo de la educación superior pública se había permitido que el mercado se encargara de esta tarea, así sea en los márgenes dejados por las instituciones públicas (Levy, 1986). Las élites latinoamericanas

respondieron a esta señal, y hoy en día son escasas las universidades públicas que no hayan perdido, así sea parcialmente, su antigua función formadora de élites, función que se ha trasladado decisivamente al sector privado en algunas áreas³.

El problema básico era la coincidencia de un doble vacío: un vacío de la acción estatal (de políticas, en estricto sentido) y un vacío de la capacidad de reforma a nivel de las instituciones. La implicación para la investigación era que al cambiar el entorno regulatorio -- las políticas -- había que esperar nuevas respuestas de las instituciones. Es decir, si se modificaban las reglas de financiamiento y evaluación, las estructuras de gobierno y de gestión de las instituciones entrarían en procesos de cambio también.

La transformación de las políticas estatales

Una vez planteadas estas cuestiones, podíamos pasar a preguntar si en los años 90, calificados como la “década de las reformas”, ha sido suplantado o reformado el viejo ciclo de problemas. Esto implicaba examinar si los cambios actualmente en proceso modifican sustantivamente la relación entre los Estados y los sistemas de educación superior. En palabras de Cox, se preguntaba si se ha pasado de una relación dominada por la “política” a una relación que permita el desarrollo de “políticas”. Cuáles han sido los principales reordenamientos en las relaciones de tipo político y en la supuesta gestación de un nuevo ciclo de *políticas*?

En el trasfondo de esta preocupación, se encontraba el motivo básico que ha animado el debate académico y político sobre las transiciones latinoamericanas de esta década. Con diversos ritmos, rutas y grados de conflictividad, los países latinoamericanos iniciaron en los años 80 un conjunto de reformas macroeconómicas. El viraje ha sido profundo en lo que respecta a las relaciones de las economías nacionales con el mundo y a las relaciones de los estados con las economías. Para una buena parte de la discusión internacional sobre el desarrollo, sobre todo los organismos multilaterales pero también una parte de la literatura académica, el modelo a seguir fue Chile: rediseñar el gobierno, modificar y aclarar los incentivos y señales que manda el

³ Salvo quizá en Brasil. Esta afirmación no incluye a las élites *científicas* sino a las *sociales* y *económicas*.

gobierno, forzar a las instituciones públicas a adaptarse al mercado y a despedirse de los subsidios estables, y darle al cliente mayor influencia sobre decisiones institucionales. Así, el discurso dominante sobre las reformas del sector público en los primeros años 90 propuso utilizar el mecanismo de los incentivos y el financiamiento diversificado, alejándose del paradigma tradicional que buscaba cambiar las cosas por medio de la regulación jerárquica y la reforma administrativa (De Moura, 1997).

Sin embargo, si examinamos los cambios en políticas de educación superior en América Latina en los años 90, observamos que Chile es quizá el único país que efectivamente aplicó en toda la línea el "modelo chileno". Si bien es cierto que hubo modificaciones importantes en los mecanismos de financiamiento en algunos otros países, particularmente con la introducción de fondos competitivos y sistemas de incentivos, los sistemas de educación superior en América Latina muestran hoy una gran variedad de situaciones y en muchos casos hay continuidades significativas con el periodo anterior. Si comparamos los países que han realizado cambios en sus políticas de educación superior desde la perspectiva de la implantación de reformas de mercado, podríamos imaginarnos un continuo con Chile en un extremo y Venezuela en el otro:

Reformas de Mercado

**Continuidad: financiamientos
tradicionales**

Chile

México, Argentina

Brasil, Venezuela

Así, no está claro que los 90 sean la “década de las reformas” en América Latina, si por esto se entiende la aplicación estricta del paradigma de liberalización económica a la educación superior. Pero al mismo tiempo sabemos que muchas cosas efectivamente han cambiado en la educación superior. Cómo explicar esto?

A mediados de los años 90, la literatura sobre el desarrollo económico y el cambio político se empieza a hacer preguntas que rebasan el entorno macroeconómico y que apuntan más bien al conjunto de instituciones sociales y políticas. Se van colocando en el debate preocupaciones derivadas de las dificultades experimentadas por la ex Unión Soviética en su drástico paso al capitalismo, la crisis mexicana de 1994-1995, las contrariedades enfrentadas por países del sudeste asiático (como Camboya) para institucionalizar regímenes democráticos, los conflictos vividos en Italia en torno al establecimiento de un pleno régimen de derecho, y los persistentes y a veces profundizados índices de desigualdad y conflicto social en muchos países.

Todos estos acontecimientos han venido a fortalecer una visión más cautelosa y realista sobre los cambios actualmente en curso (Carothers, 1997; Domínguez, 1997). En términos teóricos, esta visión se traduce en una mayor preocupación por explicar las dimensiones sociales, culturales e institucionales de las transiciones. Así, vemos que los economistas vuelven la mirada a la economía institucional en la que pesa tanto la política macroeconómica de un gobierno como la vigencia del estado de derecho en tanto medio para garantizar la certidumbre en las transacciones y contratos. Vemos cómo los administradores públicos y los politólogos hacen más hincapié en problemas de gobernabilidad, buen gobierno y encauzamiento institucional del conflicto en contextos de ampliada participación democrática. Las diversas posiciones políticas tienden hoy en día a la convergencia en torno a la necesidad de fortalecer y reformar las instituciones intermedias de la sociedad. Autores como Moisés Naim y otros empezaron a hablar de la necesidad de revisar el complejo funcionamiento de las instituciones en general, entendiendo por *instituciones* las reglas que formal o informalmente son construidas en las interacciones entre economía, sociedad y política (Grindle, 1996). El debate sobre la simple antinomia Estado/Mercado fue quedando atrás, y se empezó a discutir si América Latina estaba en vías de gestar *estados efectivos*, es decir configuraciones estatales que además de ser

democráticas permitirían el desarrollo estable, el aseguramiento del estado de derecho, y la resolución de los principales problemas sociales. Esta pregunta está enmarcada por la discusión contemporánea sobre el desarrollo de *capacidades institucionales en amplio sentido* en países en transición económica y política. Una implicación de esta discusión es la necesidad de explicar las transiciones no sólo como procesos económicos y políticos sino también como cambios culturales y de procedimiento.

México: reformas de educación y reforma del estado?

Para el análisis de las políticas de educación superior, esto implicaba plantear dos grandes tipos de preguntas. Uno, fundado en parte en el análisis económico y político, indagaría sobre el cambio en los mecanismos formales de regulación del sistema y en el reordenamiento del campo de actores. Otro, fundado en el análisis socio-institucional, se enfocaría los reordenamientos organizacionales a nivel de los establecimientos. Ambas interrogantes convergen en problemas comunes que envuelven a todo el sistema, tanto al gobierno como a los establecimientos: estos asuntos comunes se sintetizan en la investigación sobre las transformaciones en las reglas de juego en que se mueven los principales actores y los niveles de legitimidad de los que goza la empresa universitaria en su conjunto frente a sí misma y frente a la sociedad.

En lo que resta de este ensayo, me permitiré resumir algunas líneas de análisis que hemos desarrollado tocante al primer aspecto: los cambios en el nivel estatal en la educación superior mexicana durante los años 90.⁴

Para empezar, se volvió necesario distinguir, siguiendo la terminología de Becher y Kogan (1990), entre los diferentes niveles del sistema: el estatal, el del establecimiento y el de la unidad académica. Intentamos aplicar esta perspectiva multi-dimensional al nivel estatal (véase Capano,

⁴. El análisis de los cambios a nivel de establecimientos y unidades rebasa los límites de este ensayo. Algunas de las investigaciones en proceso sobre estos aspectos son De Vries (1997), Ramírez (1997) y Kent (1997).

1996) Para ordenar las numerosas evidencias que rápidamente se acumulan en un análisis como éste, es útil enfocar las transacciones clave que caracterizan las decisiones gubernamentales hacia las instituciones de educación superior. Es decir, ordenamos parte de la información disponible sobre el desarrollo de las políticas de acuerdo con lo que serían típicamente las decisiones e interacciones que sustantivamente afectarían el funcionamiento de la educación superior. Una revisión de la literatura sobre gestión a nivel de sistemas de educación superior hecha por Bowen y colaboradores (1997) permitió identificar las siguientes transacciones clave entre gobiernos e instituciones:

- Presupuestación y financiamiento en general.
- Rendición de cuentas y evaluación
- Gestión de la información
- Planeación y desarrollo programático
- Articulación del sistema y reorganizaciones jurídicas o estructurales
- Autorización y evaluación de programas académicos
- Autorización de nuevas instituciones.

El siguiente cuadro despliega lo que encontramos al distribuir según este esquema las principales interacciones típicas entre instituciones de educación superior y el nivel gubernamental durante los años 90 en México. Dejamos fuera muchas decisiones tomadas, evidentemente, porque fundamentalmente nos interesa exponer, en un primer acercamiento, un modo de ordenar analíticamente los hechos

TRANSACCIONES CLAVES DEL S. E. S. MEXICANO, POR SECTOR Y NIVEL

<i>Sector Institucional</i>	<i>Presupuestación y financiamiento</i>	<i>Rendimiento de cuentas, evaluación institucional</i>	<i>Planeación, programas especiales e innovaciones</i>	<i>Evaluación de programas académicos</i>	<i>Autorización nuevas IES</i>	<i>Articulación y Reorganización</i>
Universidades Públicas	Local pero orientados por SESIC	Local pero dirigido hacia SESIC	Local, pero inducido por SESIC (FOMES)	Externa: Comités de Pares	Universidad de Quintana Roo (Gobierno Estatal / SESIC)	Establecimientos y Congresos Estatales: Sonora, Puebla, Guadalajara, Veracruz, <i>Aguascalientes</i>
Institutos Tecnológicos	Centralizado: SEIT	Centralizado: SEIT	Centralizado: SEIT	Centralizado: SEIT	Centralizado: SEIT	Centralizado: SEIT
Normales UPN	Gobiernos estatales (1992)	?	SSEByN			Transferencia a Estados (ANMEB, 1992)
IES privadas	Local	Local	Local	Local, FIMPES	Sin cambios	Local
Universidades Tecnológicas (a partir de 1991)	SEIC / Gobiernos Edos.	SEIC / Gobiernos Edos.	SEIC / Gobiernos Edos.	SEIC / Gobiernos Edos.	SEIC / Gobiernos Edos.	

Siglas

SEIC: Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, SEP Federal.

SEIT: Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, SEP Federal

SSEByN: Subsecretaría de Educación Básica y Normal, SEP Federal

UPN: Universidad Pedagógica Nacional (con sedes en todos los estados)

ANMEB: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992): Transfirió la operación del sistema educativa desde preescolar hasta secundaria y normal a los Gobiernos Estatales

FOMES: Fondo para la Modernización de la Educación Superior

FIMPES: Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de E.S., una asociación voluntaria de acreditación institucional

Para los que conocen la educación superior en México, son evidentes los cambios que se han instrumentado a lo largo de la década de los 90. A título meramente ilustrativo, algunos de los más importantes serían los siguientes:

- Apareció un nuevo sector postsecundario de ciclo corto, el de las Universidades Tecnológicas, creadas a instancias de la SESIC (federal) pero gestionadas y sostenidas por los Gobiernos Estatales;
- La operación de la educación básica y normal fue transferida a los gobiernos estatales;
- En el terreno financiero, se fijaron las siguientes pautas: mantener un crecimiento en términos reales del gasto público en educación (con excepción de la crisis de 1994-1995), enfocando la prioridad del gasto en educación básica. Asimismo, se instrumentaron nuevos programas de financiamiento adicionales en las universidades públicas, mecanismo que explica las principales variaciones en el gasto por institución.
- Fue introducida la evaluación y la rendición de cuentas, en general “hacia arriba” (SEP) aunque la evaluación externa de programas académicos es realizado por un organismo intermedio nuevo (Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior) y la evaluación individual de académicos es efectuada según procedimientos de cada establecimiento. Lo que es notorio es la ausencia de rendimiento de cuentas “hacia afuera”.

Hay mucho que decir sobre cada uno de estos asuntos y muchos más que no mencionaré. Quiero aquí tomar un poco de distancia para enfocar la dimensión de cambios en la relación estado - instituciones. Desde esta perspectiva, llaman la atención varios aspectos de esta experiencia. Quisiera comentar sobre los rasgos de las estrategias seguidas por el gobierno federal, los cambios en la organización de la administración de la SEP, las ambiguas dinámicas de descentralización y centralización, y los rasgos de continuidad en políticas en contraste con la discontinuidad del personal en la SEP.

1. La estrategia adoptada por el Ejecutivo

Primero, en lo tocante al nivel superior estos cambios no dependieron principalmente o no fueron activadas por reformas jurídicas en la legislación federal. La Ley para la Coordinación de la Educación Superior no fue tocada. En el nivel estatal, hubo importantes reformas a las Leyes Orgánicas de varias universidades estatales (de los estados de Puebla, Sonora, Guadalajara, Veracruz, Aguascalientes, entre otras). Algunos de estas reformas respondieron a procesos de cambio conflictivos en estas instituciones movilizándolo a diversos actores políticos de la localidad (Gradilla, 1996); en otras, fueron resultado de propuestas formuladas por la propia universidad al Congreso de su estado (Aguascalientes es un caso).⁵

Podemos decir que estas transformaciones fueron generalmente activadas por el Poder Ejecutivo Federal en sus diversas instancias mediante decretos, acuerdos y negociaciones sectoriales específicos. Al no tocar la legislación constitucional o legislación federal en educación superior, no hubo necesidad de que estos cambios fueran procesados en el Legislativo Federal, si bien hubo cambios jurídicos posteriores en las Legislaturas estatales. De alguna manera, este esquema de operación responde a lo que Naím y Grindle llaman la *primera generación de reformas* en política económica o social: cambios operados por el Ejecutivo de manera más o menos veloz dentro de su propia estructura que el Ejecutivo busca realizar sin entrar en complejas negociaciones con el Poder Legislativo. Los cambios jurídicos son concebidos en este esquema como parte de las adaptaciones necesarias en la estructura normativa a los cambios sustantivos en la estructura o financiamiento iniciados previamente por otra vía.

Haciendo un breve paréntesis comparativo, esta experiencia contrasta con la brasileña y la colombiana. En Brasil el punto de partida para las reformas en educación superior fueron las

⁵ Por contra, las reformas en la educación básica implicaron enmiendas constitucionales y la formulación de una Nueva Ley General de Educación. La operación misma de la federalización de este nivel, una transformación institucional de enorme envergadura, fue procesada por un "Acuerdo" entre el Ejecutivo, los Gobiernos Estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. A su vez, fueron reformadas leyes de educación en varios Estados de la República para adecuarse a la federalización, sobre todo en entidades donde no había un sistema propiamente estatal de educación (como Oaxaca y Aguascalientes).

enmiendas constitucionales de 1985 y la promulgación de la Ley de Diretrices y Bases para la educación, en Colombia fue reorganizada la normatividad del sistema universitario a principios de los años 90. En ambos casos, se concebía la reforma jurídica como el primer paso de la reforma educativa. Todo indica que en Brasil esta estrategia, quizá políticamente necesaria en el momento de la retirada del régimen militar y la promulgación de un nuevo marco constitucional para la democracia, no cumplió con las expectativas de algunos sectores de activar mayores reformas educativas. El cambio constitucional no parece haber generado una secuela de reformas sustantivas. En el caso colombiano, el reordenamiento jurídico tuvo, entre otros aspectos, un importante impacto al reconocer formalmente la autonomía universitaria. Ahora bien, en virtud de que el régimen constitucional mexicano es el más nitidamente presidencialista de los tres países, habría que indagar comparativamente en qué medida el tipo de régimen interactúa con el tipo de estrategia seguida para reformar la educación superior. Los casos chileno y argentino se asemejan al mexicano en un aspecto: las reformas fueron iniciadas por vías no jurídicas, aunque en ambos casos la posterior introducción de enmiendas constitucionales para adaptar la normatividad a los procesos de reforma enfrentaron serias dificultades: la iniciativa de ley chilena no fue aprobada por el Parlamento en las postrimerías de la administración del Presidente Aylwin, mientras que la ley argentina fue aprobada en medio de controversias muy intensas.

2. Cambios organizativos en la administración federal

Un segundo aspecto de la experiencia mexicana reciente son los cambios estructurales en la administración federal para la educación superior. Si bien la estructura de la Secretaría de Educación Pública sufrió cambios poco notorios, emergieron modificaciones funcionales que no podemos pasar por alto.⁶ Conservaron básicamente las mismas organización y funciones las Subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica (para universidades estatales y las nuevas universidades tecnológicas) y la de Educación e Investigación Tecnológica (para coordinar el sector de institutos y bachilleratos tecnológicos). Una excepción que conviene

⁶ No así en educación básica: fue creada la Subsecretaría de Educación Básica y Normal con funciones normativas y planificadoras sobre este nivel educativo.

notar fue la supresión de funciones relativas a la investigación científica en la SESIC y su concentración en CONACYT⁷. Este cambio tuvo consecuencias regulatorias pues implicó una más clara separación de funciones entre la SESIC y el CONACYT: aquél se enfocaría exclusivamente al nivel de enseñanza en licenciatura en las universidades, mientras que las funciones de posgrado e investigación quedarían exclusivamente bajo el cobijo de el CONACYT (De Vries, 1997, p. 61).

Debe mencionarse un cambio estructural que no sucedió. Los visitantes externos de la OCDE señalaron en su reporte sobre la educación superior en México que tenía poco sentido la supervivencia de varias Subsecretarías distintas para operar los diversos sectores institucionales (OCDE, 1996). Subraya el reporte que una mejor coordinación del sistema exigiría integrar las funciones de las Subsecretarías de Educación Superior, Educación Tecnológica y Educación Básica y Normal en lo que respecta al nivel superior. Este asunto nunca fue planteado por los planes de la SEP, y sin duda el peso político y organizacional de la SEIT representan un límite importante a la mera tentativa de discutir este asunto. Son tangibles el poder e influencia del Subsecretario del ramo: éste tiene la atribución de nombrar a los Directores de 140 Institutos Tecnológicos y numerosos Bachilleratos Tecnológicos en todo el país. Asimismo, en comunicaciones personales hemos sabido que este considerable conjunto de puestos ha venido a constituir una estructura de “carrera interna” consolidada para el mundo de funcionarios del subsistema tecnológico. Estaríamos entonces en presencia de un fenómeno de “captura corporativa” que no solamente sobrevive al contexto de reformas recientes en la educación superior sino que florece.⁸

Por otro lado, aparecieron organismos intermedios de nuevo tipo, para cumplir con funciones anteriormente inexistentes. Uno de ellos es el de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior, organismo dedicado a la evaluación externa de programas académicos de licenciatura. Es sostenido por la SEP, aunque desconocemos su inserción formal en la

⁷ La antigua Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica de SESIC fue suprimida. El CONACYT a su vez fue trasladado a la SEP, una vez desaparecida la antigua Secretaría de Programación y Presupuesto.

⁸ Una de las prioridades de la administración actual es la expansión del subsistema tecnológico

estructura de la misma. Otro, de distinto tipo, es el Centro Nacional de Evaluación, creado por iniciativa de un antiguo titular de la SESIC, para diseñar y aplicar exámenes de ingreso a la educación media superior y superior. Responde a un formato original para el esquema tradicional de la administración pública mexicana: su financiamiento “semilla” fue proporcionado por la SEP a condición de que CENEVAL se volviese autofinanciable como producto de la venta de sus servicios a las instituciones de educación superior. No hay reglamento que obligue a éstas a aplicar exámenes de ingreso o a utilizar los proporcionados por CENEVAL. Pero a lo largo de los años 90, se ha extendido la aplicación de exámenes de ingreso a los estudiantes de bachillerato y licenciatura en las universidades públicas. Este sería un ejemplo de *proto-mercado* (“quasi-market”), inducido por el Estado.

3. *Descentralización o centralización?*

Vale la pena comentar sobre la dinámica de descentralización y centralización, dimensión clave de las experiencias contemporáneas de reforma estatal. Hoy en día no se puede hablar de reformas del aparato público sin aludir a la descentralización, considerado en todas partes como un mecanismo que serviría para aligerar las operaciones estatales, volviéndolas más sensibles a las demandas locales. El *Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000*, documento programático de la administración del Presidente Zedillo para la educación, señala la necesidad de descentralizar la educación superior. Pero hasta la fecha, esto no ha sucedido en forma significativa. Salvo la transferencia de las Escuelas Normales a la jurisdicción de los gobiernos estatales y la operación local de las Universidades Tecnológicas, el resto del sistema de educación superior público es regulado por el gobierno federal. Los Institutos Tecnológicos nacieron y florecieron bajo el signo centralista y no prevén un cambio en este sentido: todas las decisiones importantes para este sector (incluyendo cambios curriculares, designación de directivos, política salarial y creación de establecimientos) son tomadas en la Ciudad de México.⁹ En cuanto a las universidades públicas, la autonomía no ha sufrido cambios jurídicos (incluso algunas universidades, como la de Guadalajara y la Veracruzana obtuvieron el status

⁹ Un funcionario de la SEIT comunicó en forma personal que la descentralización anunciada en el *PDE* no pasaría en este sector.

formal de autónomas) Pero no hay duda que por la vía indirecta de los nuevos instrumentos financieros la SESIC ha incrementado significativamente su influencia sobre operaciones que anteriormente eran de exclusiva jurisdicción del establecimiento. En balance, se podría decir que hay una doble dinámica de centralización y descentralización simultáneamente. Pero quizá tiene mayor sentido explicativo hablar, siguiendo a Neave, de un “timoneo” más preciso por el estado frente a instituciones que no pierden (e incluso incrementan) su autonomía jurídica como establecimientos (Neave, 1988).

Por otro lado, es preciso mencionar que en efecto algunos gobiernos estatales están en vías de generar un debate para la elaboración de políticas educativas a nivel local, tanto para el nivel básico como el superior. Así, estamos en presencia de procesos de diferenciación de los niveles estatales en la política educativa.

Si volviéramos al esquema de coordinación sistémica propuesto por Clark (1990), tendríamos que preguntar si estos cambios implicaron más o menos mercado, más o menos influencia estatal, y más o menos influencia “oligárquica” (o de profesionalismo académico). En vista de lo expuesto, es imposible contestar en términos excluyentes, como si más de un componente implicara necesariamente menos de los otros dos. Hay mayor presencia del mercado, visible claramente en la política financiera y en la creciente competencia entre instituciones públicas y privadas. En políticas de investigación y posgrado, se ha afianzado el recurso, típicamente “oligárquico”, de la evaluación por pares, escogidos de un estrato reducido de académicos mexicanos. Pero también el polo estatal se ha fortalecido (De Vries, 1997), pues sin duda alguna el estado recuperó en los años 90 la iniciativa de las reformas en educación superior y hoy en día. Así, tenemos más estado, más mercado y más profesionalismo académico simultáneamente.

Valoraciones y asuntos pendientes: los claroscuros

Para concluir tentativamente este sinuoso itinerario, quisiera plantear para el debate algunas inquietudes, de ningún modo exhaustivas, sobre la extensión y la profundidad de estos cambios. Trataré de formular estas inquietudes como preguntas para la investigación.

La agenda se transformó. Temas como la evaluación, el financiamiento condicionado y competido, el cobro de colegiaturas y la venta de servicios figuran hoy comúnmente en el discurso. La búsqueda de conexiones de la educación superior con el desarrollo económico es un asunto prominente. La educación superior privada es percibida hoy más como un adversario en competencia que como un enemigo. Las comparaciones internacionales se volvieron necesarias en el contexto del TLC y el ingreso de México a la OCDE. Obviamente este cambio discursivo no es asumido por todos los actores y hay muchas razones para dudar si el nuevo discurso se traduce en prácticas congruentes con el mismo. Pero queda el hecho de que cambiaron los términos del debate. Ahora bien, qué sabemos acerca de la asimilación o resistencia a este esquema de valores entre diversos actores, como los académicos, los estudiantes, los medios masivos, o los empresarios?

En la dimensión política, es evidente que se han producido realineaciones de los principales actores del sistema. Actores como el sindicalismo y los movimientos estudiantiles resintieron un significativo opacamiento, frente a la nueva fuerza de los directivos institucionales. Tanto la evidencia anecdótica como los resultados de investigaciones en proceso indican que al interior de los establecimientos, las capas superiores de administración se fortalecen frente a los profesores de licenciatura. Pero por otro lado, los científicos adquieren nueva prominencia a través de la crecida presencia de CONACYT. En algunas áreas se observa la actividad de asociaciones profesionales involucradas en la acreditación y evaluación externa de egresados de licenciatura.

Pero actualmente se presenta un nuevo escenario político, con los resultados de las elecciones de julio pasado que llevaron al PRI a una posición minoritaria en el Congreso de la Unión. Estas

transformaciones en el sistema político imprimirán una dinámica nueva a la política educativa? Es difícil saberlo, pues depende en mucho de las agendas de las distintas fuerzas políticas y el sitio que ocupe la educación en cada una de éstas. Una posibilidad en un panorama tan fluido es, incluso, el impasse, el congelamiento de reformas futuras (como parcialmente ha sido la experiencia brasileña de los últimos años). Empero, es posible señalar algunas tendencias que probablemente se presentarán: el Congreso multipartidista llevaría a una mayor exigencia de transparencia en los flujos financieros, tanto gubernamentales como en los establecimientos¹⁰; habrá mayor ductilidad en las coaliciones políticas que enmarcan a los dirigentes universitarios y gubernamentales, y en particular las tradicionales ligas entre el PRI y ciertos sectores del sistema educativo entrarán en proceso de reordenamiento¹¹.

Otro elemento de la dimensión política de las reformas educativas, cercanamente asociado al anterior, se refiere al grado de turbulencia o estabilidad, continuidad o discontinuidad en las políticas. Puesto que históricamente la discontinuidad ha sido motivo de fuertes críticas a la política educativa y a la política social en general, podemos examinar en qué medida sobrevive esta pauta, digamos, “profunda” de las políticas educativas. En los años 90, ha habido una altísima rotación de personal directivo superior en la SEP: seis Secretarios de Educación Pública y cinco Subsecretarios de Educación Superior se han sucedido en estos puestos a lo largo de la administración de dos Presidentes. Esto debería ser un indicador de discontinuidad. Pero no ha sido del todo así. De hecho la lógica de los principales programas de la SEP se ha mantenido en todo el periodo, no obstante los reclamos de inconstancia en su operación y los criterios de los mismos.

¹⁰ Un ejemplo actual puede ilustrar los cambios que esto podría implicar. Durante la última semana de septiembre de este año los medios masivos discutieron la elección de rector en la Universidad Autónoma de Puebla, y publicitaron una denuncia en contra del rector saliente por el manejo de recursos financieros. La razón por la que los diarios nacionales se interesaron por un asunto “local” es que Diputados del PRD mencionaron este asunto en la Cámara de Diputados en la comparecencia del Secretario de Educación Pública. En la misma línea, la prensa y la radio locales se han planteado abiertamente si una vigilancia externa del gasto universitario no sería una violación de la autonomía sino un ejercicio democrático de transparencia.

¹¹ Misael Gradilla describe en detalle un proceso semejante en el caso del conflicto que rodeó a la reforma de la Universidad de Guadalajara en los primeros años 90 (Gradilla, 1996).

No se había visto tanto conflicto en el escenario político nacional en muchos años. Se podría pensar que la continuidad de las políticas educativas en un contexto de turbulencia y conflicto indicaría la existencia de una incrementada capacidad estatal para sostener reformas a largo plazo y de la generación de un nicho especializado en educación superior dentro de la SEP que daría continuidad a los programas. Adicionalmente, desde el punto de vista de la reforma del estado, varios asuntos que se colocaron en la agenda en la administración anterior siguen vivos actualmente. El tema de la descentralización de los servicios sociales es un caso importante: en 1992 se acordó la llamada “federalización” de la educación básica, mientras que el Presidente Zedillo afirmó recientemente que la descentralización del sistema de salud es la “reforma institucional más importante de su administración” (Zedillo, 1997).

Sin embargo, existe la contraparte negativa en la aparente falta de coordinación de las diferentes dependencias e iniciativas. No está claro aún cuál es la relación entre los diversos programas de evaluación y si sus resultados tienen algún efecto sobre la asignación de recursos. De hecho, después de tanta energía desplegada en la evaluación, llama la atención que no se cuente con información públicamente disponible para responder a la pregunta: Estamos mejor o peor que hace seis años? Si la evaluación fue el tema principal en 1990, hoy llama la atención su opacamiento: es señal de institucionalización adecuada y buen funcionamiento, o de pérdida de objetivos en la política? (Martínez Rizo, et al., 1996) Una vez introducida la evaluación, se presenta el problema de cómo traducir los resultados de la misma en mediciones y de cómo utilizar éstas en la toma de decisiones. Este segundo nivel de problemas no parece haber sido plenamente acometido. Qué sabemos acerca del grado de institucionalización y la orientación de las diversas modalidades de evaluación?

Cambió el sistema de incentivos financieros? En efecto, parece que quedó atrás la esperanza de hacer crecer significativamente los ingresos de una universidad pública mediante el incremento al subsidio ordinario. Se está obligado a competir por fondos especiales, cobrar colegiaturas y vender servicios, si ha de incrementarse la base financiera de una institución. No obstante, las reglas de asignación de recursos, sobre todo el subsidio ordinario, no parecen responder a un patrón común o a criterios de política, según un análisis recientemente realizado (Kent, De

Vries, Didou y Ramirez, 1997). También permanece la pregunta si los incentivos financieros inducen en las instituciones y los individuos un mejoramiento de mediano plazo de la actividad académica o bien respuestas de búsqueda de ingresos de corto plazo. Debemos de examinar de cerca al conjunto de los mecanismos de financiamiento y sus efectos. En particular, pienso que convendría preguntar si uno de estos efectos ha sido la generación de un entorno que incentive la innovación o bien al contrario.

Algunos de estos problemas son de diseño en las políticas. Y sobre esta dimensión ha habido un amplio debate a lo largo de los últimos años. Pero otros más son problemas de la esfera de implementación. En ausencia de más investigación empírica sobre los procesos en los establecimientos, donde sabemos que se están produciendo importantes variaciones en la dinámicas institucionales, no puede haber una respuesta sistemática o controlada a estas inquietudes.

Referencias

- Acosta, Adrián, 1997, Tesis de Doctorado, FLACSO
- Arechavala, Ricardo, 1995, "El proceso de toma de decisiones en la Universidad de Guadalajara", Revista *Reforma y Utopía*, No. 13, primavera, p. 12.
- Becher, Tony, & Maurice Kogan, 1990, *Process and Structure in Higher Education*, Pergamon Press.
- Bowen, F., K. Reeves, P. Callan, J. Finney, R. Richardson, W. Trombley, 1997, *State Structures for Governance of Higher Education: a Comparative Study*, The California Higher Education Policy Center.
- Brunner, José Joaquín, 1993, "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contacto", en Hernán Courard (de) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*, FLACSO, Santiago de Chile.
- Brunner, J.J., et al., 1994, *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*, Santiago de Chile.
- Capano, Giliberto, 1996, "Political Science and the Comparative Study of Policy Change in Higher Education: Theoretico-Methodological Notes from a Policy Perspective", *Higher Education*, vol. 31, 263-282.
- Carothers, Thomas, 1997, "Democracy without Illusions", *Foreign Affairs*, Jan/Feb., 85-99.
- Clark, Burton, 1990, *El sistema de educación superior: una visión comparativa internacional*, México: Nueva Imagen / Universidad Futura.
- De Moura Castro, Claudio, 1997, *Neoliberal Economists vs. Insistent Trainers: Will Training Survive the Battle?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- De Moura Castro, C., y Daniel Levy, 1996, *Educación superior en América Latina y el caribe: Documento de Estrategia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- De Vries, Wietse, 1997, *El impacto de las políticas públicas sobre el trabajo académico en cuatro carreras de tres universidades*, Tesis, Doctorado Interinstitucional en Educación, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Versión preliminar.
- Domínguez, Jorge, 1997, "Latin America's Crisis of Representation", *Foreign Affairs*, Jan/Feb., 100-113.

García Guadilla, Carmen, 1995, "Las tímidas dinámicas de transformación de la universidad venezolana", en Esquivel, J.E. (coord), *La Universidad Hoy y Mañana: Perspectivas Latinoamericanas*, CESU-ANUIES, México.

Gradilla, Misael, 1995, *El saber y el poder*, México: Colegio de México.

Grindle, Merilee, 1996, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press.

Kent, R., 1997, *Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities*, estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., inédito.

Kent, R., 1996, *Higher Education Reform In Mexico: The Evolving Agenda In The 90's*, Seminar on Higher Education Reform in Latin America, The Woodrow Wilson International, Center for Scholars, Washington, D.C., November 5.

Kent, De Vries Didou, y Ramírez, 1997, *El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación*, informe preparado a solicitud de la ANUTES, inédito.

Kent, R., Didou, S., De Vries, W., 1996, "La política financiera del gobierno federal hacia las universidades públicas en México en los años 90", Proyecto Comparado de Políticas de Educación Superior en América Latina, Departamento de Investigaciones Educativas, México, draft.

Knight, Alan, 1994, "Authoritarianism in Mexico", *Latin American Research Review*.

Levy, Daniel, 1986, *Higher Education in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, University of Chicago Press.

Martínez, Felipe, Juan Fidel Zorrilla, Rollin Kent, 1996, *Los fines públicos de la educación superior: una agenda de discusión*, documento presentado a la Mesa Redonda sobre Reformas en Educación Superior en México, en preparación para el Simposio "Higher Education in Latin America: the Challenges of the Market and Institutional Reform", Harvard, November 6-8. Documento inédito.

Naím, Moisés, 1995, "Latin America: The Morning After", *Foreign Affairs*, Jan/Feb.

Navarro, Juan Carlos, 1995, *An Agenda for Research on Latin American Higher Education*, Harvard University, inédito.

Neave, Guy, 1988, "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe", *European Journal of Education*, vol. 23, Nums 1-2.

OECD, 1996, *Mexico: Review of Higher Education Policies*, Paris.

Ramírez, Rosalba, 1997, *La institucionalización fracturada de una disciplina: la sociología en la UNAM*, Tesis de Maestría, Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV, México.

Schwartzman, Simón, 1993, "Higher Education in the Lost Decade in Latin America", *Higher Education*, 23, 1.

Williamson, Oliver, 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, N. Y.: Free Press.

Williamson, Oliver, ed., 1990, *Organization Theory From Chester Barnard to the Present and Beyond*, N. Y., Oxford University Press.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, 1997, *III Informe de Gobierno*, México: Poder Ejecutivo Federal.