



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**PERFILES
EDUCATIVOS**

ISSN 0185-2698

Mendoza Rojas, Javier (1987)
**“LOS RETOS ACTUALES DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO”**
en Perfiles Educativos, No. 36 pp. 35-54.

LOS RETOS ACTUALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO *

Javier MENDOZA ROJAS**

Hablar de la educación superior en México es un reto nada fácil de afrontar, si se considera no sólo la ya clásica disparidad de posturas que los distintos investigadores y sujetos educativos asumen frente a la vasta, compleja y heterogénea realidad que presenta este nivel educativo, sino además la difícil aprehensión de los elementos estructurales que definen la situación de la educación superior en el contexto de la actual crisis económica que vive el país.

En efecto, frente a la magnitud de problemas, acentuados por la crisis que cotidianamente enfrentan los procesos educativos generados en las instituciones de enseñanza superior, resulta riesgoso aventurar afirmaciones rotundas si no se consideran los aspectos históricos que explican el proceso mismo del surgimiento de dichos problemas.

Un diagnóstico de la educación superior, desarrollado en un espacio tan reducido como lo es el de esta ponencia, tan sólo puede abordar algunos de los aspectos más relevantes de la situación y problemática de este nivel educativo, en la inteligencia que todo corte sincrónico hecho con fines de descripción y análisis, en un momento determinado, para constituirse en un intento explicativo más cercano a la situación global de la educación superior, deberá complementarse con el estudio de la trayectoria más vasta en la cual se inscribe tal diagnóstico, estudio que no podrá ser realizado en este espacio, porque es tarea que rebasa los propósitos aquí perseguidos.

Trataré de ceñirme lo más posible a los dos criterios que los organizadores de este coloquio han señalado para la elaboración de las ponencias, los cuales quedan sintetizados en la forma que sigue: Las ponencias deberán presentar una visión amplia y genérica de la problemática de la educación superior (análisis sobre aspectos específicos de ésta serán realizados en otras ponencias), y considerar tanto la descripción de los problemas de la educación superior como algunas posibles tendencias para el futuro inmediato.

1. ESTADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN 1986

Los datos más recientes de que se dispone para el análisis de la educación superior son los contenidos en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), aprobado en la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), efectuada en la ciudad de Manzanillo, Colima, en octubre de 1986.

** Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM.

En la elaboración de este trabajo rige el supuesto de que los problemas señalados en ese documento son sustancialmente los mismos que se han venido tratando reiteradamente en seminarios, reuniones y asambleas, por lo menos desde principios de la presente década.¹

Si bien existen profundos desacuerdos en torno a la identificación y análisis de los llamados “problemas” de la educación superior, según el marco filosófico y la óptica teórica desde los que se parta, existe cierto consenso acerca de algunos problemas sustantivos propios de este nivel educativo.

A continuación pasaré a señalar dichos problemas, con apoyo en la información y en los datos reunidos en 1985, que se utilizan en el PROIDES.²

1.1 CRECIMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR (SES)

Sin duda el ritmo y tipo de crecimiento del SES, sobre todo en los últimos 15 años, representa uno de los principales problemas que afronta el nivel de estudios superiores.

La vertiginosa expansión de la matrícula escolar: 76,000 estudiantes en 1960; 251,000 en 1970 y 1'107,000 en 1985 (Cuadro 1) puede ser vista en sus dos caras: por un lado, como logro y, por otro, como una supeditación de la calidad a la cantidad.

Visto el crecimiento como logro, éste ha sido el resultado de una política educativa del Estado para ampliar las oportunidades de ingreso al sistema educativo, en sus diferentes niveles, con implicaciones como la democratización, que permite a crecientes grupos de la población (principalmente sectores medios urbanos) encontrar, a través de este sistema, un medio de movilidad social y una oportunidad para acceder a los puestos ocupacionales que ha propiciado el crecimiento y diversificación del sistema económico.

Esta expansión, muy por encima de la tasa de crecimiento de la población, implicó pasar, entre 1970 y 1985, de un porcentaje de absorción de la población de 20 a 24 años, que era del 5.8%, al 12.6%.³

La expansión no sólo se dio en la matrícula para la licenciatura, pues el posgrado también creció aceleradamente en estos quince años: de 5 700 alumnos que había en 1970, se alcanzó la cifra de 37 000 en 1985 (543% de incremento relativo). El número de instituciones, escuelas e institutos tuvo un aumento significativo; las opciones profesionales crecieron y se diversificaron; el personal académico y administrativo se incrementó notablemente, así como la infraestructura física: aulas, laboratorios e instalaciones.

¹ Véanse los diagnósticos del Plan Nacional de Educación Superior del sexenio de José López Portillo, en *La Planeación de la Educación Superior en México*, México, ANUIES, 1979; CONPES: *Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991*, México, SEP-ANUIES, 1981; Poder Ejecutivo Federal: *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Edit. Talleres Gráficos de la Nación, mayo de 1983; SEP: *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*, México, 1984.

² “Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior”, en *Revista de la Educación Superior*, núm. 60, ANUIES, octubre-diciembre de 1986.

³ A principios de la presente década se comparaba el porcentaje de absorción de la población en edad de cursar estudios superiores con la situación de otros países, concluyendo que de continuar la tendencia histórica de crecimiento, resultaría imposible cubrir la demanda, por el enorme costo y el esfuerzo que ello representaría. Ver CONPES, *Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991*, p. 91.

El crecimiento de la educación superior se ha manejado así como un logro de primer orden, dentro de la política social del Estado, y como uno de sus objetivos fundamentales, o sea, ampliar el acceso de todos los mexicanos a los servicios educativos.⁴

Sin embargo, y visto desde su lado problemático, el crecimiento de la educación superior se ha caracterizado, entre otros aspectos, por el desequilibrio, la falta de coordinación y de planeación, y por sus repercusiones en la calidad académica, todo lo cual se traduce en los siguientes resultados:

- a) Concentración de la matrícula en algunas regiones y estados. La zona metropolitana de la ciudad de México concentró, en 1985, la cuarta parte de la matrícula, no obstante haberse dado un lento proceso de desconcentración, si se considera que en 1970 tan sólo la UNAM tenía el 29% de la matrícula total y las instituciones de educación superior (IES) de los estados el 47%, proporción ésta que en 1985 pasó al 75%.

Esta concentración --que a principios de la década pasada tuvo sus más altos índices-- ha ido aparejada al desarrollo económico y político del país, desde que se inició el proceso de sustitución de importaciones. No podía esperarse algo distinto. El modelo de desarrollo, al tener como pivote la concentración y la centralización, implicó que el conjunto de los procesos sociales estuviera determinado por este efecto concentrador en los polos de desarrollo industrial.

- b) Concentración de la matrícula en las áreas de conocimiento y carrera tradicionales: mientras el 9% corresponde a las ciencias agropecuarias y el 2.8% a las ciencias naturales y exactas, el 43.8% se concentra en las ciencias sociales y administrativas, y el 28% en ingeniería y tecnología (Cuadro2). Esto ha sido el resultado del tipo de desarrollo urbano seguido desde la quinta década; de las características que asumió el mercado de trabajo y de la búsqueda de movilidad social de los sectores medios de las principales ciudades. El modelo de industrialización, al llevar aparejado el crecimiento del sector terciario de la economía, repercutió en el tipo y orientación de la demanda de profesionales. De ahí que carreras como las de derecho, medicina, odontología, administración de empresas y contaduría, fueran las de más demanda y en las que se concentrara la mayor parte de la población escolar, y que carreras más congruentes con la diversificación económica del país tuvieran escasa demanda y poco desarrollo.⁶

⁴ Este objetivo ha sido, desde hace más de dos décadas, el que ha articulado las diversas políticas educativas del Estado, si bien en los últimos años el acento puesto en la cantidad va desplazándose hacia la calidad de los servicios ofrecidos. Un análisis sobre la calidad de la educación se encuentra en Tenti, Emilio, "Consideraciones sociológicas sobre la calidad de la educación", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 47, ANUIES, julio-septiembre de 1983.

⁶ Un interesante análisis histórico de la universidad en México, y del tipo de carreras ofrecidas, se encuentra en Fuentes M., Olac, "Las épocas de la universidad mexicana. Notas para una periodización", en *La ideología educativa de la Revolución Mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1984 y en Guevara N., Gilberto, *El saber y el poder*, México, Ed. Juan Pablos, 1983.

CUADRO 2		
MATRÍCULA EN LICENCIATURA POR ÁREAS DE CONOCIMIENTO. 1985		
ÁREA	1985	PARTICIPACIÓN %
CIENCIAS AGROPECUARIAS	88 896	9.20 %
CIENCIAS NATURALES Y EXACTAS	27 556	2.85 %
CIENCIAS DE LA SALUD	126 153	13.05 %
CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS	423 382	43.81 %
EDUCACIÓN Y HUMANIDADES (*)	28 622	2.96 %
INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA	271 775	28.13 %
T O T A L :	966 384 (**)	100.00 %

Fuente: ANUIES. Anuario Estadística, 1985.

(*) No incluye Normal.

(**) No coincide con el dato de 1985 de la serie histórica del cuadro 1 por tener este último una fuente diferente.

Tomado de: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.

- c) Crecimiento desigual de las instituciones de educación superior, a nivel nacional: Ante unas cuantas instituciones de gran tamaño, existe una mayoría constituida por pequeñas instituciones: 5 IES cuentan con más de 50 000 alumnos cada una, y 241 con menos de 5 000, de un total de 279 (Cuadro 3).

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR FRECUENCIA POR
SUBSISTEMAS
1984

MATRÍCULA	UNIVERSIDADES		INSTITUTOS		NORMAL SUPERIOR		TOTAL
	PUBLICAS	PRIVADAS	PUBLICAS	PRIVADOS	PUBLICAS	PRIVADAS	
Hasta 500 alumnos	1	22	25	42	4	7	101
500-1 000	1	12	34	1	5	2	55
1 000-2 000	3	7	16	3	10	4	42
2 000-3 000	2	4	6	2	5	4	23
3 000-4 000	3	1	1		3	3	11
4 000-5 000	4	3			1	1	9
5 000-10 000	9	4	1	1	2	2	19
10 000-15 000	4				2		6
15 000-20 000	3	1					4
20 000-25 000	1						1
25 000-30 000							
30 000-35 000	1						1
35 000-40 000	1						1
40 000-45 000							
45 000-50 000	1						1
50 000-55 000	1						1
55 000-60 000	1		1				2
60 000-65 000							
65 000-70 000	1						1
Más de 70 000	1						1
TOTAL	38	54	84	49	32	22	279

Fuente: Anuario Estadístico 1984, ANUIES.
Tomado de: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.

El crecimiento también ha sido desigual entre los subsistemas: las universidades concentran el 72% de la matrícula; los tecnológicos el 16% y las normales superiores el 12%. Esta expansión no se ha dado con base en criterios de planeación del desarrollo de la educación superior en su conjunto. Lo que ha predominado ha sido la falta de coordinación, la duplicación de esfuerzos y la superposición de acciones. La proliferación de instituciones, carrera y programas –sobre todo en el subsistema de instituciones privadas—ha dado por resultado un enorme aparato educativo en el nivel superior, sin un proyecto nacional para su desarrollo a corto y a largo plazos. La improvisación ha impedido un ejercicio efectivo de la planeación académica institucional.

- d) La desigualdad en el crecimiento, junto con la falta de planeación, condujo a situaciones que hoy parecen ser el centro de los diagnósticos realizados, como los siguientes: inmovilidad de los modelos de organización institucional ante la expansión de los servicios, con su consecuente falta de funcionalidad; crecimiento de los organismos burocráticos y de las funciones administrativas, principalmente en las universidades, por encima de los requerimientos académicos; constitución de grupos de poder dentro de las IES, con fuertes impactos en las tareas que ellas realizan; desproporción entre el gasto de operación y el gasto en salarios (el que representa el 83% para las universidades estatales); fortalecimiento de la inercia y el conservadurismo dentro de las instituciones, etcétera.
- e) El crecimiento, tal como se ha dado, ha tenido repercusiones en la calidad académica del conjunto de la educación superior y de las instituciones en particular, con variantes de acuerdo a los subsistemas y tipos de institución: la planta académica ha tenido que improvisarse, dando esto por consecuencia una inadecuada formación y la carencia de criterios para el desarrollo y evaluación del trabajo académico; los recursos económicos han sido insuficientes para afrontar los problemas que trae aparejado el crecimiento; la infraestructura y los recursos materiales no ha crecido al ritmo de la matrícula escolar; la masificación, traducida en grandes grupos de aprendizaje, ha implicado la pérdida del sentido de comunidad, el anonimato y la modificación del vínculo pedagógico entre profesor y alumno.⁷

Todo lo anterior lleva a considerar que el problema no lo constituye el crecimiento de la educación superior, por sí mismo, sino la forma en que se ha dado. La opción no radica – como muchos proponen—entre cantidad y calidad, sino entre un crecimiento espontáneo y anárquico y un crecimiento coordinado y planificado que logre articular –término que aún habría que definir—la educación superior con la necesidad de técnicos, profesionales y científicos, que presenta el país, así como con la que se genera en otros campos de la cultura.

1.2. FINANCIAMIENTO

Sin duda el problema de financiamiento constituye hoy día el disparador del conjunto de políticas y medidas que se vienen tomando a partir de 1982. Sin que la carencia de recursos económicos destinados a la educación sea un problema nuevo (se ha dicho que si algo han aprendido las universidades, es a vivir en la austeridad), ahora éste adquiere dimensiones no vividas con anterioridad. La educación superior no está a salvo de las repercusiones de la crisis económica que vive el país. No es posible pensar en una universidad sin crisis dentro de una sociedad en crisis.

⁷ El caso de la UNAM lleva a su máxima expresión este problema, tal como ha sido señalado de modo reiterado en los diagnósticos realizados en las administraciones de los rectores Octavio Rivero Serrano y Jorge Carpizo. Véase: *Evaluación y marco de referencia de los cambios académicos y administrativos*, 1983, y *Fortaleza y debilidad de la UNAM*, abril de 1986.

Algunos elementos esenciales de este problema son los siguientes:

- a) el crecimiento de la educación superior (con las características anotadas en el punto anterior) ha tenido como sustento la expansión del subsidio de la federación y la disminución de la proporción del financiamiento estatal y de los recursos propios. El cambio en esta proporción fue significativo: mientras que en 1970 el subsidio federal destinado a las universidades públicas fue del 23%, el estatal del 58% y, los recursos propios, del 19%, para 1985 las proporciones fueron del 63%, 31% y 6% respectivamente. La carga que esto significa para la federación —en situación de crisis y bajo la política de restricción del gasto público seguida a partir de 1982— ha llevado el Estado y a las propias instituciones a la elaboración de estrategias para diferenciar sus fuentes de ingresos.
- b) Existe una reducción del gasto público destinado a la educación superior: en relación con el producto interno bruto (PIB), ha disminuido en términos relativos, al pasar del .87% en 1982 al .57% en 1984 (Cuadro 4); el monto total de recursos también ha sufrido una disminución real: a precios constantes de 1970, se asignaron ese año a las universidades públicas de los estados mil millones de pesos; en 1980, poco más de cinco mil millones y, en 1985, 4 245 millones. Esta súbita reducción de los recursos económicos, después de la expansión que se dio en los años de recuperación económica que tuvo lugar a comienzos de la década, representó la imposibilidad de afrontar el crecimiento del sistema en los mismos términos que se habían manejado a fines del sexenio anterior, tal como se propuso en el Plan Nacional de Educación Superior, y tuvo además un fuerte impacto negativo para el sostenimiento de los proyectos académicos que se desarrollaban.

CUADRO 4			
SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA			
RECURSOS EN RELACIÓN AL PIB			
SERIE HISTÓRICA			
(mills. De pesos corrientes)			
A O	PIB ¹	RECURSOS DESTINADOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA	b a x 100 %
	(a)	(b)	
1977	1 849 262.2	13 689. 8	0.74028
1978	2 337 397.9	17 368.4	0.74306
1979	3 067 526.4	20 432.4	0.66608
1980	4 276 490.4	33 977.7	0.79452
1981	5 874 385.6	46 258.3	0.78745
1982	9 417 089.4	81 845.8	0.86911
1983	17 141 693.7	117 429.1	0.68504
1984	28 748 889.0	164 178.0	0.57107

Fuente: 1) Sistema de Cuentas Nacionales. SPP. Varios números.

2) Datos elaborados por ANUIES.

Tomado de: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.

c) Las repercusiones de la disminución del gasto en la educación superior son de distinto orden y magnitud. De entre ellas, cabe hacer resaltar las siguientes:⁸

-- Disminución drástica en los salarios del personal académico, misma que le ha obligado a buscar remuneraciones adicionales; pérdida de estímulos para el desarrollo de sus actividades y, por ende, del compromiso que contrae con su institución y, por último, dificultad creciente para que este personal logre su actualización y superación académica.

-- Dificultades para que los alumnos con menores posibilidades económicas realicen sus estudios en condiciones adecuadas: la necesidad de trabajar, la elevación en el costo de los libros y materiales didácticos, el costo que implica el traslado --sobre todo en las grandes ciudades--, la disminución de becas, etcétera, son algunos de los factores que afectan la trayectoria académica de los alumnos.

-- Problemas para el mantenimiento del equipo que requiere el desarrollo de proyectos de investigación, así como la dificultad de adquirir en el extranjero materiales e instrumentos. Ello, aunado al conjunto de restricciones económicas, dificulta el cumplimiento de los programas de investigación de las dependencias.

--Deterioro académico, en distintos grados, dentro de las escuelas, facultades e institutos de las IES, debido a la dificultad de expandir los acervos de las bibliotecas y los apoyos didácticos requeridos tanto por los profesores como por los alumnos.

d) Si bien se ha intentado establecer criterios y normas para la asignación, gestión, ejecución y evaluación de los subsidios, tanto federales como estatales, existen notorios problemas que afectan directamente la realización de los proyectos institucionales. Estos problemas van desde los procedimientos para la entrega de los recursos hasta la definición de políticas de asignación anual. Para el caso particular de las universidades públicas de los estados, es clásico el "vía crucis" que tienen que recorrer para la obtención de los recursos, problema que no se refiere tan sólo al monto, sino a la oportunidad con que les son entregados.⁹ La negociación entre las universidades y los gobiernos federal y estatales ante la ausencia de criterios claros y estables para la asignación, determinada la evolución del financiamiento. Por más planes y programas nacionales de educación superior que se elaboren, no se ha logrado vincular los objetivos y políticas del desarrollo de este nivel educativo con los procesos de presupuestación y asignación de recursos. Todavía es una meta por alcanzar que el monto y la distribución de los subsidios entre las IES sea resultado de los planes de desarrollo de cada institución en particular, de la educación superior en general y de las características de cada casa de estudios, consideradas sus necesidades académicas. La utilización política del subsidio a las universidades, por otro lado, no es desconocida por éstas. Mientras no exista la obligación del gobierno estatales para asignar los subsidios con base en criterios que se eleven a rango de

⁸ Los efectos de la crisis económica se hacían sentir en las universidades ya en 1983. Véase: Mendoza R.,

⁹ Ante el grave problema del financiamiento de la educación superior, se han buscado alternativas a los procesos de gestión, otorgamiento y evaluación financiera, sin que se hayan dado modificaciones sustanciales. El reclamo de mayores recursos es hoy lo que unifica a las instituciones que se ocupan de este nivel. Véase el documento "Criterios y procedimientos para el financiamiento de la educación superior", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 49, ANUIES, enero-marzo de 1984, pp. 108-124.

norma legal, las universidades seguirán siendo objeto de presiones políticas para ajustarse a las políticas y estrategias impulsadas por los gobiernos respectivos.

- e) La distribución del gasto de las IES para sus distintas funciones es marcadamente desigual, privilegiando la docencia sobre la investigación y la extensión, a la vez que de manera desproporcionada se destinan recursos a la administración. Tan sólo las universidades estatales destinaron en 1985 el 67% a la docencia, 6% a la investigación, 7% a la difusión y extensión, y 20% al apoyo administrativo.¹⁰ A lo anterior se aúna el destino del gasto entre las partidas presupuestales: las universidades estatales destinan alrededor del 83% para el pago de salarios a su personal, lo que les impide invertir recursos para la expansión física de las instituciones (edificios, laboratorios, aulas, talleres, etcétera). El deterioro creciente de la situación financiera de la educación superior hace inviable continuar con la actual política de financiamiento. Baste pensar en las consecuencias adicionales que traería la constante reducción de recursos frente a la expansión de los servicios ofrecidos, de acuerdo a las tendencias observadas. En los próximos años, la magnitud de los recursos necesarios para hacer frente tanto a los índices de inflación como al crecimiento de la matrícula, son elevados. De acuerdo con los resultados de un ejercicio de simulación practicado por la ANUIES, para 1990 el monto de los recursos necesarios será mayor en más del 100% a los que se asignaron en 1984, lo que representaría el 1% del PIB (recuérdese que en 1984 fue del .57%). Ello significa un enorme reto para el Estado, al tener éste que asignar recursos, para los próximos años, por arriba de la tendencia histórica reciente, si se desea evitar un mayor deterioro de la educación superior. De ahí que en la última reunión ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, en la que se aprobó en lo general el PROIDES, los rectores y directores de instituciones de enseñanza superior se hubieran pronunciado unánimemente por demandar del Estado la garantía de un mayor financiamiento a las IES, en términos inusuales en este tipo de reuniones, ya que mientras el problema del financiamiento no sea resuelto, las instituciones no podrán superar los problemas que presenta la realización de sus funciones sustantivas. Pero ante la urgencia de mejorar el financiamiento, los rectores y directores no se quedaron en el simple pronunciamiento, sino que acordaron formar una comisión, con el apoyo de la SEP, para negociar en bloque el problema del financiamiento, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, aportando criterios para la gestión, asignación, ejercicio y evaluación de los recursos. Entre estos criterios, la Asamblea General propuso que se legisle en materia de financiamiento de la educación superior, en los niveles federal y estatal, incluso con posibles modificaciones a la Constitución de la República y a las constituciones de los estados, en donde quede establecida legalmente la obligatoriedad del Estado para financiar la enseñanza a este nivel educativo, y que el monto de los subsidios en ningún caso sea inferior, en términos reales, al otorgado en el año fiscal anterior; además, que en los convenios únicos de desarrollo de cada estado se incluyan los acuerdos correspondientes a los subsidios en las universidades públicas; que en los subsidios se incluyan recursos para inversión, construcción y equipamiento de nuevas instalaciones, y no sólo el gasto corriente, y que el monto de los subsidios estatales represente al menos el 35% del financiamiento para 1986.

Los resultados que se obtengan de este acuerdo dependerán no sólo de las políticas económicas y social que instrumente el actual régimen en sus dos últimos años, sino principalmente de la definición y orientación que se adopte en estos mismos renglones para el siguiente sexenio, que ya empieza a vivir sus sesiones preliminares en la antesala de la sucesión presidencial. Pero los avances dependerán también de la

¹⁰ *Revista de la Educación Superior*, núm. 60, ANUIES, p. 72.

capacidad de organización, de concentración de voluntades y de negociación de las IES frente a los gobiernos federal y estatales.

1.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Otro de los problemas que de manera reiterada se señala en los diagnósticos sobre la educación superior es su conformación como sistema y las características que asume.

El sistema de educación superior está integrado por tres subsistemas: el universitario, el tecnológico y el de la educación normal. En el interior de cada uno de éstos existe una gran diversidad de instituciones (públicas, privadas, autónomas, descentralizadas). La trayectoria que en nuestro país han seguido los estudios superiores ha llevado a la creación de un conjunto heterogéneo de instituciones cuya característica central ha sido la desarticulación y dispersión de las acciones realizadas dentro de cada una de ellas.

El desarrollo de cada institución, y de cada subsistema, se ha dado al margen de planteamientos estratégicos de alcance nacional y regional, y ha producido una multiplicidad y variedad de estructuras y proyectos académicos.

De acuerdo con los anuarios de la ANUIES, en 1984 existía un total de 279 instituciones de educación superior en el país, distribuidas como sigue: 38 universidades públicas; 54 universidades privadas; 84 institutos tecnológicos públicos; 49 tecnológicos privados; 32 escuelas normales superiores públicas y 22 privadas (Cuadro3).

No es sino hasta época reciente cuando se busca establecer mecanismos efectivos para la coordinación de estos tres subsistemas, a fin de posibilitar el desarrollo coherente de la educación superior, como un todo. Las políticas y lineamientos hasta ahora establecidos para avanzar en la concertación de voluntades y de acciones entre los subsistemas y las instituciones, se ha topado con la fuerza de la tradición que anima a cada una de éstas y con los obstáculos que representa la variedad de los ordenamientos legales en que se apoyan: unas dependen directamente del gobierno federal (instituciones públicas y escuelas normales que dependen de la SEP); otras, son descentralizadas, con autonomía jurídica (universidades públicas autónomas); otras más dependen de los gobiernos estatales (universidades públicas estatales, no autónomas), y, las más, son instituciones privadas con una gran variedad de formas de organización.

Las dificultades para concertar políticas y estrategias coordinadas de desarrollo en este conjunto tan heterogéneo y disperso, han sido evidentes en los últimos quince años. La ausencia de un verdadero sistema de educación superior, con su consecuente irracionalidad, desperdicio, duplicidad de esfuerzos y atomización, ha llevado a buscar estrategias de planeación nacional, regional y estatal, si bien con rupturas sexenales y falta de continuidad como resultado de los cambios de funcionarios responsables de la coordinación de este nivel de estudios a escala nacional.

Desde el momento de la constitución del Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), a finales de 1978, se ha intentado hacer congruente la estructura jurídica de las IES con la planeación nacional. Una etapa la constituyó el Plan Nacional de Educación Superior que data de la segunda mitad del sexenio de José López Portillo, el cual no logró traducir en hechos palpables sus políticas y estrategias, en los distintos niveles: nacional, regional, estatal e institucional. Una segunda etapa la determinó el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), en 1984 y 1985 que, abandonando las políticas seguidas en el anterior plan, pretendió apoyar la realización de acciones institucionales al margen de esquemas de planeación. Una tercera

etapa la constituye el actual Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), recientemente aprobado, que retoma la estructura de planeación del SINAPPES.

Sin embargo, pese a la existencia de estos planes o programas, la realidad es que ha existido una gran distancia entre los pronunciamientos y políticas de orden general, y las estrategias concretas de desarrollo, las cuales siguen obedeciendo a definiciones y criterios propios de cada subsistema o institución, en forma que los aísla del conjunto.¹¹

El carácter indicativo que ha tenido la planeación, dada precisamente la heterogeneidad de las IES, se ha traducido en una adhesión formal de las instituciones. Los rectores y directores, en las reuniones de la ANUIES, aprueban los planes, políticas y estrategias nacionales, sea con entusiasmo real o aparente, sea con escepticismo e indiferencia, mientras que el desarrollo de cada institución obedece a su propia inercia y a las políticas de facto que en esta misma se fija.

Las limitaciones que han tenido los ejercicios de planeación realizados son de sobra conocidas; basta señalar algunas de ellas: incongruencia entre los planes y las acciones; desvinculación entre la planeación de la educación superior (con todo y sus deficiencias internas) y la planeación del desarrollo nacional; rupturas en los procesos de planeación, por los cambios sexenales y por los cambios de autoridades de las IES o de la SEP; carencia de mecanismos de participación de las comunidades institucionales en el diseño, ejecución y evaluación de los planes y programas; desvinculación entre los procesos de planeación y programación y el ejercicio del presupuesto; ausencia de mecanismos operativos efectivos y viables (carácter formalista de la planeación); dificultad en el manejo de información oportuna y confiable; deficiencias en los procedimientos de evaluación institucional y de evaluación del desarrollo de los planes; tendencia tecnocrática y eficientista en los planes de la educación superior, con el predominio de lo administrativo sobre lo directamente académico; inoperatividad de unidades de planeación al configurarse éstas como desligadas de las tareas académicas de las instituciones, etcétera.

A las anteriores limitaciones habría que agregar las limitantes de orden político, como lo son las relaciones que se establecen entre las IES y los gobiernos federal y estatales; las presiones a que aquéllas son sometidas y las respuestas que dan ante la definición de políticas de financiamiento cambiantes, de acuerdo con la correlación de fuerzas que se produce a nivel nacional y local.

1.3 LA REALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES SUSTANTIVAS

Los problemas antes señalados repercuten, de manera directa o indirecta, en las funciones sustantivas de las IES: la docencia, la investigación, la difusión de la cultura y la extensión académica. Sería imposible desarrollar aquí un diagnóstico completo de la situación que guarda el desarrollo de estas funciones. Revisando los distintos diagnósticos que se han realizado desde 1970 a la fecha, se reiteran situaciones y problemas, lo cual indicaría que a lo largo de 15 años no se han dado cambios esenciales en la educación superior. Más bien pareciera que a la existencia de determinados problemas revelados por los distintos análisis realizados se añade la agudización de algunos de ellos.

El diagnóstico de la educación superior efectuado en la reunión ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, en Hermosillo, en 1970, el que se realiza en el actual PROIDES, pasando por los diagnósticos del anterior Plan Nacional de Educación Superior de 1978, y los presentados por las autoridades de la UNAM en las administraciones pasada y actual, indican una situación crítica en el

¹¹ La disparidad entre las políticas de la educación superior y el desarrollo de las universidades, es analizada en Mendoza R., Javier *et al.*, *op. cit.*

desarrollo de la docencia, la investigación y la extensión, que se traduce en la tendencia al deterioro de la calidad académica.

Sin embargo, pese a las coincidencias de estos diagnósticos, sólo a partir del desencadenamiento de la crisis económica del país se comienza a utilizar cada vez más un tono de crítica y de cuestionamiento a la trayectoria y estado de la educación superior, particularmente la que imparten las universidades públicas. Los representantes del Estado hablan de “centros de degradación académica” que hay que transformar, de simulación en el quehacer académico e incluso de corrupción.¹² Pareciera que con la nueva forma de argumentación utilizada se estaría en concordancia con la política de “realismo económico” impulsada a partir de 1983, y se trataría de tomar decisiones que transformaran la educación superior, como un todo, y las instituciones de este nivel, de modo particular. La actual reforma de la UNAM es una muestra de ello, y la concreción de medidas para el cambio muestra la intención de superar un discurso generalizante, vago y de poca trascendencia operativa.

1.4.1 DOCENCIA

El crecimiento de la educación superior, al centrarse en la función de docencia, acarrió una serie de transformaciones en los procesos educativos que se dan dentro de las instituciones. Los cambios observados en las universidades son muestra de ello: de la comunidad universitaria se pasó a complejos sistemas universitarios; del contacto estrecho entre profesor y alumno se pasó a la enseñanza impartida a grupos numerosos y a la despersonalización del vínculo pedagógico; de los métodos tradicionales, centrados en la cátedra magistral, se pasó a otros presuntamente funcionales pero de dudosa eficacia para la educación superior; de la funcionalidad de las carreras ofrecidas, que respondían a las necesidades del ejercicio liberal de la profesión, en los inicios del proceso de industrialización, se pasó a la creciente desvinculación entre la oferta de opciones profesionales y los requerimientos de técnicos y profesionales en la nueva fase del desarrollo económico del país.

El modelo de universidad liberal que se consolidó a partir del pacto social establecido entre el Estado, la intelectualidad liberal y los sectores medios urbanos emergentes, a mediados de la década de los cuarentas, dejó de tener eficacia en una universidad de masas. La universidad, que todavía opera bajo la concepción liberal tradicional, constituye el núcleo problemático del cual se deriva un conjunto de situaciones críticas, en la realización del proceso de enseñanza-aprendizaje y en las características del profesor como agente educativo.

Continúan privilegiándose métodos de enseñanza tradicionales centrados en la idea de que el profesor tiene que depositar conocimientos en el alumno y éste recibirlos pasivamente. El acto educativo, frente a las nuevas condiciones en que tiene lugar, ha perdido en gran parte su componente innovador y crítico, que se traduce en un deterioro de la calidad académica en el proceso de formación de técnicos, profesionales, investigadores y profesores.

Las propuestas pedagógicas llamadas modernas, que han tratado de superar las limitaciones de una pedagogía tradicional, por su base epistemológica y teórica de corte empirista y conductista, han llevado a plantear a la docencia como un proceso de transmisión del conocimiento que, a diferencia del modelo tradicional, se centra en la utilización de una serie de procedimientos y de técnicas, como son la planeación, ejecución y evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje, el diseño de programas de estudio a partir del establecimiento de objetivos conductuales, la

¹² Los pronunciamientos públicos de Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación Pública en la primera mitad del régimen de Miguel de la Madrid. Tenían como interlocutor a algunas universidades calificadas por él de “pseudouniversidades”, como lo fue el caso de la Universidad Autónoma de Guerrero.

sistematización de la enseñanza, la elaboración de cartas descriptivas, etcétera, considerando al profesor como un “ingeniero de la conducta”, cuya función principal consiste en facilitar las condiciones para que se produzca el aprendizaje. La búsqueda de la máxima eficiencia y un mejor control del proceso constituyen la meta de esta nueva propuesta pedagógica, dejando de lado los componentes sustantivos del acto educativo: la creatividad, el cuestionamiento, la búsqueda y la libertad.¹³

De este modo, en la educación superior se observa la coexistencia de dos modos principales de realizar la docencia: la clase tradicional (todavía es frecuente el profesor que lee la lección o que dicta a sus alumnos los mismos apuntes de años anteriores), y la clase planeada y realizada conforme a la concepción que se tiene de la tecnología educativa (previsión de las acciones mínimas por realizar, proliferación de objetivos de todo tipo y nivel, control de tiempos y movimientos, pasión por los resultados medibles y observables, etcétera).

Si bien existen espacios donde rescatando lo rescatable de cada teoría pedagógica, se ha construido un modo de enseñanza-aprendizaje distinto (algunos lo llaman crítico), el deterioro continuo de las condiciones en que se realiza el trabajo académico (materiales, financieras, laborales) constituye un freno para su expansión a otras áreas y niveles. ¿Estaremos condenados, como algunas tendencias parecen indicar, a que sea en los posgrados en donde se posibilite el ejercicio de un proceso de educación creativo, innovador y crítico, que tienda a la tan buscada excelencia académica en la educación superior?

El problema, sin embargo, no sólo consiste en cómo se enseña, sino en qué se enseña y para qué se enseña. El contenido constituye la concreción de las políticas educativas del nivel superior. La falta de revisión y actualización de los planes de estudio de muchas carreras lleva a la obsolescencia de los contenidos objeto de transmisión.

Los avances en los terrenos científico, humanístico y tecnológico, junto con las necesidades cambiantes de la sociedad, exigen una continua revisión de los planes y programas de estudio. En este terreno, la tradición y la inercia tiene un gran peso, impidiendo la flexibilidad necesaria para ofrecer opciones de aprendizaje que resulten significativas para el estudiante, actualizadas en lo que corresponde a las disciplinas y socialmente pertinentes.

Las deficiencias en los procedimientos de evaluación académica e institucional impide a las IES contar con elementos suficientes para hacer modificaciones a los planes de estudio y a los programas académicos. La poca tradición con que cuentan en planeación y evaluación institucional se refleja en la mengua de la función docente. La excesiva diversificación de los planes de estudio y la desarticulación entre las carreras ofrecidas por las universidades, los tecnológicos y las normales, es resultado de improvisación y falta de visión a largo plazo, que ha predominado en el desarrollo de la educación superior durante los últimos quince años.

Haciendo referencia a otro orden de factores relativos a la docencia, resalta el de la eficiencia terminal de la licenciatura y el posgrado: en la primera, para el caso de las universidades públicas, el 57% de los estudiantes que ingresan no termina sus estudios;¹⁴ en la UNAM, la deserción a nivel de posgrado es aún mayor, ya que sólo termina el 10% de los que ingresan.¹⁵ Sin embargo, la deserción y el rezago estudiantil constituyen un problema que afecta al conjunto del sistema educativo nacional. Son múltiples los factores que explican este fenómeno, que van desde las condiciones socioeconómicas que imposibilitan la continuación de sus estudios a numerosos sectores de

¹³ Ver Díaz Barriga, Angel, *Didáctica y currículum*, México, Edit. Nuevomar, 1983.

¹⁴ *Revista de la Educación Superior*, núm. 60, ANUIES, p. 76.

¹⁵ Carpizo, Jorge, *Fortaleza y debilidad de la UNAM*.

estudiantes, hasta las deficiencias atribuibles a la organización y procedimientos académicos de las instituciones. Sin lugar a dudas, la crisis económica del país está influyendo negativamente en la posibilidad de que un creciente número de estudiantes pueda cursar una carrera profesional en condiciones adecuadas y en plazos regulares.

Otro problema que se deriva de la estructura propia de la mayoría de las IES es la desvinculación que existe entre la investigación y la docencia. Adoptar una forma de organización en que estas funciones se realizan separadamente, o sea que institutos y centros de investigación funcionan aislados de las escuelas y facultades, dificulta, si no es que imposibilita en algunos casos, que la investigación retroalimente a la docencia. De ahí la obsolescencia de los contenidos que se transmiten. En algunas universidades, incluso, los sistemas de investigación y de docencia configuran ámbitos geográficamente separados, como resultado de las políticas institucionales entonces instrumentadas.¹⁶ Ahora pareciera que se trata de acercar a ambos sistemas haciendo obligatorio que los investigadores ejerzan la docencia, y procurando la creación de vínculos más estrechos entre escuelas e institutos de investigación.

En la educación superior actual, el docente es cualitativamente distinto al viejo profesor universitario: del intelectual de prestigio, alrededor del cual se reunían grupos de alumnos que se convertían en sus discípulos, y que ejercía la docencia por el interés intelectual que ello le representaba, se ha pasado al trabajador académico que, por realizar una actividad intelectual, recibe una remuneración fijada conforme a un contrato laboral. Cada vez más, el profesor que trabaja en la universidad, en el tecnológico o en la normal, vive de lo que le produce este trabajo. La docencia se profesionaliza, y la educación superior, así, se ha convertido en un mercado de trabajo que absorbe a sus propios egresados.

Ante la explosión de la matrícula, que se produce a partir de los años setenta, las instituciones han tenido que improvisar a los profesores, con las consecuencias negativas que se reflejan en la baja de la calidad académica. Tan sólo de 1979 a 1985 se pasó de 58 000 profesores a 96 000, lo que representó un incremento del 64% en seis años (Cuadro 5). Este crecimiento de la planta docente no fue apoyado con programas de formación y superación académica, específicamente diseñados para la incorporación de nuevos profesores. Una vez admitidos éstos, se trató de buscar respuestas al problema de la formación, sin que hasta el momento se le haya dado resolución plena. De manera particular, se intenta elevar la proporción de profesores con estudios de posgrado (que actualmente es de alrededor del 30%, así como la proporción de profesores de carrera (que entre los profesores de tiempo completo y los de medio tiempo es del 29%).

Pese a los esfuerzos que en materia de formación de profesores se han hecho, hasta el momento no existen criterios y políticas claras para esta actividad, así como procedimientos de evaluación efectivos que permitan conocer los logros y alcances de los distintos programas establecidos. Pareciera que muchas de las acciones pierden su efectividad al no estar insertas en planes y programas a mediano y largo plazos. El otorgamiento de becas para la formación del personal docente, por poner un caso, no ha respondido a criterios uniformes encaminados al aprovechamiento del personal académico así formado, considerando las condiciones y apoyos institucionales necesarios para su incorporación institucional.

El posgrado, como nivel de estudios en el que se pretende formar profesores, investigadores y especialistas de alto nivel, también tiene una serie de deficiencias, como son la proliferación de programas sin clara significación académica y social que se traducen en: bajos índices de eficiencia terminal; baja calidad académica en muchos programas, que son considerados como una extensión de los estudios de licenciatura, acarreado sus mismos errores y deficiencias; confusión entre los

¹⁶ Este es el caso de la UNAM, en donde a partir de 1973 se inició el proyecto de construcción de la "Ciudad de la Investigación Científica", alejada de las escuelas y facultades.

niveles de especialización, maestría y doctorado; desvinculación entre docencia e investigación pese a que teóricamente la investigación debe constituir el eje de la formación; una excesiva escolarización de los programas, etcétera.¹⁷

Si bien los problemas que atañen a la función docente rebasan con mucho los aquí señalados, se ha presentado la panorámica que actualmente muestra esta función, en un intento de problematizar su ejercicio en la actual situación que vive la educación superior en el país. Por el carácter general de este diagnóstico, la situación que guarda la docencia dentro de cada uno de los subsistemas (universitario, tecnológico y normal) es distinta, de acuerdo a la naturaleza y trayectoria de las instituciones. Si algo caracteriza el desarrollo de la docencia, en la educación superior, es la extrema variedad de situaciones y condiciones que se presentan, al coexistir múltiples prácticas educativas.

1.4.2 INVESTIGACIÓN

Los problemas de la investigación que se realiza en las IES no pueden ser entendidos si se hace abstracción de la situación de dependencia científica y tecnológica del país. Los esfuerzos de los sistemas educativo y de ciencia y tecnología, por avanzar en la constitución de una infraestructura material y humana para los campos de la investigación en ciencias naturales y exactas, en tecnología, en ciencias sociales y en humanidades, han tenido que partir de nuestra condición de dependencia estructural.

Dado el desarrollo histórico de la educación superior, en las IES se realiza gran parte de la investigación del país. Si bien esta función, en el conjunto del sistema, ocupa un lugar secundario frente a la docencia, tiende a cobrar cada vez mayor importancia en las instituciones, como resultado de las políticas de fomento a proyectos de investigación y de formación de recursos humanos de alto nivel para generar y consolidar equipos y centros de investigación.

En relación a esta función resulta difícil hacer apreciaciones de orden general, en virtud de que existe una gran disparidad entre las IES: es muy distinta la situación que guarda la investigación en la UNAM a la que predomina en las universidades de los estados; la que lleva a cabo el Instituto Politécnico Nacional (IPN) frente a la realizada en los institutos tecnológicos; así como también difiere la que se realiza en los subsistemas, donde se aplican diferentes políticas y prioridades.

Sin embargo, se pueden apuntar algunos problemas comunes al desarrollo de esta función sustantiva de la educación superior, pese a las diferentes situaciones que se pueden detectar.

En primer término, resalta el desequilibrio y la concentración de la investigación: es en la zona metropolitana de la ciudad de México donde se realiza la mayor parte de la investigación del país, como resultado del proceso de concentración y centralización económica.

La constitución de unidades de investigación en las IES, y los proyectos en ellas desarrollados, no siempre han respondido a políticas, criterios y programas propios para el desarrollo de esta función. La carencia de mecanismos y procedimientos de planeación ha llevado a las proliferación de acciones heterogéneas, muchas veces improvisadas y sobrepuestas.

¹⁷ Véase: Arredondo, Martín y Rafael Santoyo, "Desarrollo y perspectivas del posgrado en México", en *Seis estudios sobre educación superior*, Cuadernos del CESU, núm. 4, Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM, 1986.

Esta situación repercute en la disparidad del apoyo que recibe el desarrollo de proyectos de investigación en distintas áreas de conocimiento. La fundamentación para apoyar los proyectos no es suficientemente clara en todos los casos; se observa que en este punto predominan intereses y necesidades individuales de los investigadores (o grupos de investigación): muchos de los proyectos son resultado del criterio individual del investigador, que es quien elige y decide los rumbos a seguir, sin considerar las políticas institucionales ni las necesidades sociales que requieren atención a través de la investigación científica y tecnológica.

Esta carencia de planeación y definición de política repercute en la falta de continuidad en las actividades de los equipos y unidades de investigación. Es bien sabido que la conformación de un grupo de investigación, en un área especializada, requiere de tiempo, y de un proceso largo de formación de los investigadores. Sin embargo, muchas veces la continuación de esfuerzos para iniciar o consolidar la investigación, depende de decisiones de orden administrativo y político.

La gran desvinculación existente entre la investigación generada en las IES y el sector productivo es, por una parte, resultado de la situación de dependencia científica y tecnológica. La importación de equipos y maquinaria para la industria, y la transferencia tecnológica del extranjero, suplió a los centros nacionales de investigación. Pero por otra parte, los propios investigadores, y las IES como tales, han mostrado desinterés por estrechar la vinculación con el sector productivo, reforzando con ello la brecha entre ambos campos de actividad.

Sin embargo, existen varios esfuerzos de las IES para impulsar proyectos de investigación encaminados a solucionar problemas de procesos productivos a nivel local, esfuerzos que, ante la estructura económica dependiente, no pueden ser concretados en el proceso productivo mismo. Las dificultades para pasar de la investigación al desarrollo tecnológico y al proceso productivo constituyen, sin duda, un freno a la actividad de investigación institucional.

Reconociendo la variedad de condiciones y apoyos con que cuenta el desarrollo de la investigación en las IES, tal como más arriba se dijo, aludiremos en seguida a otros problemas a los que se enfrenta, como son:

- a) Los recursos económicos que se le destinan son insuficientes y poco significativos en relación al presupuesto global. En el PROIDES se indica que mientras la UNAM dedicó a la investigación, en 1984, el 17% de su presupuesto, las universidades estatales dedicaron sólo el 6%; además de tomarse en cuenta que gran parte de este gasto corresponde a los salarios del personal. La crisis económica del país, y la disminución de los recursos asignados a la educación superior, han repercutido directamente en esta función, provocando la imposibilidad de adquirir equipos, materiales e instrumentos (gran parte de ellos de importación) y de ampliar proyectos estratégicos que resultan muy costosos.
- b) Los apoyos para la investigación son deficientes en muchas de las IES: se carece de bibliotecas. Es cada vez más difícil adquirir libros y revistas especializadas extranjeras; los centros de documentación y los sistemas de información son insuficientes, y están concentrados en algunas regiones del país.
- c) Se carece de evaluaciones sistemáticas sobre el desarrollo y sobre el resultado de los proyectos de investigación. En muchas IES, por lo reciente de sus actividades de investigación, no existen procedimientos institucionales para su desarrollo, ni un marco normativo adecuado para la carrera académica de investigador.
- d) La formación de los investigadores es muy heterogénea: va desde el otorgamiento de becas para realizar estudios de posgrado (en el país o en el extranjero) hasta la formación en el proceso mismo de investigación sin que existan evaluaciones sobre los logros de esta formación, que permitieran racionalizar las políticas y los apoyos de las distintas instancias de financiamiento (IES, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y SEP).

- e) Existe una profunda desvinculación, en términos generales, entre la investigación y la docencia, como resultado del modelo predominante en las IES, que organiza la primera en institutos y centros, y la segunda en escuelas y facultades, sin una vinculación entre estas funciones. Además, la orientación profesionalizante de las instituciones (particularmente las universidades), dificulta la relación entre ambas funciones. Incluso en el nivel de estudios de posgrado, en el que debía existir una relación estrecha, es notoria la desvinculación: se forman muchos posgraduados al margen de proyectos de investigación.

Si bien se podrían enumerar otros muchos problemas, no es posible hacerlo en este espacio. Baste tan sólo destacar que el reto principal a que se enfrenta el desarrollo de esta función, es cómo conciliar la calidad de la investigación y los distintos tipos de investigación (básica, aplicada) con los requerimientos del país en materia científica y tecnológica.

1.4.3 DIFUSIÓN DE LA CULTURA

De entre las funciones sustantivas de la educación superior, la difusión de la cultura es la que está menos consolidada. El peso que se le otorga varía entre los subsistemas y las instituciones. Tradicionalmente las universidades la consideran como una de sus funciones, aunque los tecnológicos y las normales también realicen acciones que se encuadran en ella, con menor rango de prioridad.

La carencia de planeación, la indefinición de objetivos, criterios y políticas, así como la ausencia de una concepción precisa sobre la difusión de la cultura, han ocasionado que las acciones institucionales reconocidas como de difusión tengan un alto grado de heterogeneidad y carezcan de sistematización. La improvisación y los “toques personales” de las administraciones institucionales, son lo más común; de ahí que se pase de la idea de la difusión de la cultura, entendida como la realización de eventos artísticos estereotipados, así sea de la llamada “alta cultura” o de las culturas populares, hasta la extensión del conocimiento científico y tecnológico, si bien con el predominio de la primera, dada la herencia liberal y humanista de las universidades.

Ante la gran variedad de actividades que se llevan a cabo dentro de esta función (comunicación de la ciencia, arte, radio, servicios a la comunidad), se observa como principal problema precisamente la ausencia de marcos conceptuales y filosóficos sobre la cultura y la extensión del conocimiento. Pareciera ser que con la realización de eventos considerados culturales, las IES están cumpliendo con el compromiso de aportar conocimientos y valores a la sociedad. Incluso en las grandes instituciones de educación superior, con una fuerte infraestructura física (como es el caso de la zona cultural de Ciudad Universitaria de la UNAM), no se ha logrado construir una política sistemática de difusión cultural.

Es notoria la desvinculación que existe entre muchas de las actividades culturales que se realizan en las IES y las condiciones, situaciones y necesidades del entorno social. Ante la ausencia de investigaciones al respecto, que dieran pautas para ejercer esta función de modo más orgánicamente integrado con los grupos sociales a quienes va dirigida, se “inventan” razones para justificar las acciones que se llevan a cabo en forma desarticulada.

Pero esta desvinculación no es sólo con el entorno de las instituciones, sino con las comunidades escolares. Los estudiantes, los profesores y los investigadores como agentes principales del proceso educativo, no son considerados en la definición de las políticas de difusión cultural, ni participan activamente en las actividades realizadas.

Si con esta función sustantiva se consideran además aquellas otras actividades de extensión, como el servicio social, la orientación educativa y vocacional, la educación continua, los cursos de apoyo a la comunidad (idiomas, formación docente), etcétera, las deficiencias que se detectan en su desarrollo son de muy variado tipo: desde las que tienen que ver con las formas de organización, hasta las que presentan los niveles de formación de los recursos humanos.

El servicio social se ha venido considerando más como un trámite para la titulación de los estudiantes, que como la culminación de su formación profesional escolar. Los servicios de orientación educativa son deficientes e insuficientes, y siguen reproduciendo la concepción psicologista tradicional, que no contempla aspectos sociales y profesiográficos. La educación continua se aplica tan sólo en algunas instituciones, y sus programas carecen de criterios claramente establecidos; además, los apoyos a las comunidades institucionales son muy heterogéneos en cuanto a su cantidad y calidad.

En el desarrollo de la extensión y la difusión es más notorio el escaso intercambio interinstitucional, por lo que los escasos recursos con que se cuenta no son aprovechados de manera racional.

El tradicionalismo de la educación superior puede observarse a través del estado que guarda la difusión de la cultura. En los albores del siglo XXI todavía se continúa aplicando una concepción liberal. Apenas en algunas instituciones la divulgación del conocimiento científico y tecnológico y la utilización de medios de comunicación masiva comienzan a ser considerados dentro de sus actividades de difusión y extensión.

2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA NACIÓN

El crecimiento, la organización, el financiamiento y el desarrollo de las funciones sustantivas de la educación superior son problemas que deben ser considerados, por su manifestación institucional y a la luz de las determinaciones de orden social.

La educación superior forma parte integrante de la sociedad: por un lado, recibe de ésta múltiples determinaciones; por el otro, ella misma impacta a la sociedad en distintos grados a través del ejercicio de sus funciones sustantivas. Lo que es hoy educación superior, no es sólo el resultado de las políticas y acciones institucionales, sino además el resultado de un modelo de desarrollo socioeconómico implantado en el país a partir de la quinta década, y de la política social y educativa impulsada por el Estado.

Es impensable, por lo mismo, analizar a la educación superior por sí misma, sin tener en cuenta su interacción con la sociedad. Más importante aún es el considerar sus perspectivas a futuro, en el contexto de la crisis más aguda que presenta el modelo de desarrollo nacional..

Lo anterior lleva a la necesidad de tener presentes algunos aspectos fundamentales:¹⁸

1. Los problemas de la educación superior no gravitan sólo en las instituciones, ni pueden ser comprendidos en su totalidad al margen de la trayectoria social, educativa y política del país, en los últimos cuarenta años.
2. No es posible hacer recaer unilateralmente los problemas de este nivel de estudios en sus actores institucionales: autoridades, profesores, estudiantes y trabajadores. Si bien la

¹⁸ Estas reflexiones partieron del proceso de reforma de la UNAM, puesto en marcha con el documento *Fortaleza y debilidad de la UNAM*.

actuación de los sujetos es decisiva en muchos casos para la buena marcha de las instituciones, ella es la cristalización –nunca lineal ni de manera determinista—de estructuras objetivadas que la preceden. Un diagnóstico certero tiene que deslindar lo estructural de lo subjetivo, no para separar ambas dimensiones del problema, sino para encontrar su interacción, su determinación mutua, pero también su especificidad y márgenes de manifestación.

3. Toda propuesta para resolver problemas de la educación superior tiene que considerar, por tanto, ambas dimensiones del problema: ni consiste sólo en un acto de voluntad de los sujetos, ni resulta viable con la sola modificación de aspectos estructurales. El peligro consiste en situarse ya sea en un voluntarismo idealista, o en un formalismo frío y carente de historicidad.
4. Es de gran importancia reconocer que la educación superior está en crisis porque se encuentra inmersa en un país en crisis. La superación de aquélla, de algún modo tendrá vinculación con la solución de la crisis del país, si bien esta vinculación está lejos de ser mecánica y lineal. El ejercicio de repensar a la educación superior adquiere su correcta dimensión social, política y educativa al tomar como eje central el análisis de la función que aquélla cumple en el país, en la actual coyuntura económica y social, pero principalmente la función que se espera cumpla para el futuro de la nación. Ello lleva implícita la precisión de qué tipo de país se propone para el futuro inmediato y a largo plazo, qué tipo de hombre se desea formar, y qué tipo de educación se quiere desarrollar. He aquí el reto fundamental que hoy se presenta y que se traduce en un desafío a la creatividad y a la imaginación de los actores educativos de las IES.
5. De lo anterior se desprende la tarea esencial que hoy tienen que llevar a cabo las IES: revisar a fondo el proyecto en que hasta ahora se han sustentado y construir uno nuevo que oriente su desarrollo, a partir de una idea de nación para lo que resta del siglo, y, con ello, de un compromiso social renovado. Mientras las IES no se planteen una reforma que vaya más allá de acciones aisladas en cada uno de los ámbitos del quehacer institucional, la oportunidad que hoy se tiene de repensar estructuralmente la trayectoria y organización de la educación superior se desvanecerá en una serie de medidas superficiales, desarticuladas y sin trascendencia para su futuro y el de la nación.

De ahí que las propuestas de solución a los problemas puntuales por los que atraviesan las IES –aunque es impostergable la toma de decisiones y la realización de acciones tendientes a ello—deben estar articuladas en torno a un gran proyecto educativo. Por lo mismo, para atacar algunos problemas resulta difícil formular propuestas aisladas y parciales, puesto que de lo que se trata no es de “poner parches” sino de pensar en transformaciones a fondo, decisión que aún se ve lejos, por las medidas que se han venido tomando en los últimos años, como parte de los planes y programas nacionales.

3. ALGUNAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

De no tomarse medidas que alteren la trayectoria que en los últimos quince años ha tenido la educación superior, sin lugar a dudas, el panorama que ésta presentará a fines de la presente década será desalentador; a saber: continuación de un crecimiento de la matrícula, sin la ampliación de instalaciones, recursos materiales, económicos y humanos para hacerle frente; deterioro creciente de la calidad en los servicios de docencia, investigación y difusión cultural; aumento de la deserción y del rezago escolar; mayor relajamiento de los productos de la educación superior respecto de las necesidades del país en los órdenes económico, científico, tecnológico y cultural; mayor distanciamiento entre las instituciones más consolidadas, que pueden afrontar los retos de la crisis con cierta capacidad de organización, y las instituciones débiles y con mayor deterioro académico;

desplazamiento de las universidades públicas por las instituciones privadas, en cuanto al prestigio y la preferencia de sus egresados por los empleadores; continuación del desequilibrio regional en las funciones sustantivas; predominio de las áreas y carreras tradicionales; crecimiento del desempleo y subempleo de los profesionales egresados; renuncia, en fin, a la responsabilidad social de las IES de realizar un esfuerzo coordinado para hacer este nivel de estudios una efectiva palanca de transformación social.

Tres datos que en el PROIDES se muestran, son indicadores de la magnitud de los retos que en los próximos años tendrán que enfrentar las instituciones:

--De 241,000 alumnos de primer ingreso a licenciatura en 1985, se pasará a 403,000 en 1990, a una tasa de incremento promedio anual del 10.5% (en el período 1980-1985 fue mucho menor: 3.25%). Las mayores tasas del crecimiento que se prevé se tendrán en 1987 y 1988 (14%), por el impacto de la expansión de la educación media (Cuadro &).

--La matrícula en educación superior pasará de poco más de 1 millón en 1985, a 1.5 millones en 1991; es decir, en tan sólo seis años se prevé un crecimiento del 50% (Cuadro 7).

--Los recursos económicos requeridos para satisfacer las necesidades de la educación superior pública, tendrán que pasar de 214,000 millones de pesos de 1984, asignados en 1986 (.71% del PIB), a 434,000 millones en 1991 (1.2% del PIB) (Cuadro 8).

Los planes hasta ahora diseñados para el nivel de estudios superiores no han logrado influir de modo estructural en la solución de sus problemas y en la elevación de la calidad académica. Las distintas estrategias seguidas con el Plan Nacional de Educación Superior (PNES) y con el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), lograron poco efecto en el ejercicio de las funciones de las instituciones.

Con el actual Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), se renuevan propósitos ya antes enunciados, como mejorar la calidad de la educación superior; consolidar los mecanismos e instancias de planeación y coordinación interinstitucional, y mejorar las condiciones financieras de las IES.

La racionalización en el crecimiento del sistema, la vinculación con las necesidades de la sociedad, la formación del personal académico y administrativo, el mejoramiento de los procedimientos de programación, gestión y asignación de los recursos económicos, el desarrollo de un sistema integral de educación superior, el mejoramiento de la calidad de los procesos de formación de profesionales, la planeación de la investigación y su vinculación con las necesidades del país y el mejoramiento de la difusión de la cultura, son objetivos de este programa planteados ya en los anteriores planes, pero que han estado lejos del alcance de las instituciones.

¿Cuál es, entonces, el carácter del PROIDES y qué diferencia presenta con los anteriores planes?

En primer lugar, se pretende recuperar las experiencias y las instancias de planeación que conforman el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES).

Este sistema se constituyó en noviembre de 1978, como la estrategia de planeación contemplada en el Plan Nacional de Educación Superior del anterior sexenio. A partir de 1982, con la

nueva política del Sistema, únicamente apareció formalmente la Coordinación Nacional (CONPES). Las otras instancias, como son las Unidades Institucionales de Planeación (UIP), las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) y los Consejos Regionales (CORPES), estuvieron por completo al margen de la definición de la nueva política.

No obstante el carácter formalista de las COEPES y los CORPES, y la inoperancia de varias de las UIP, con este sistema se tenía el propósito de que la planeación fuera participativa. A partir de 1983 se4 deja de lado el Sistema y se centraliza la toma de decisiones en la SEP. El rescate de estas instancias da a entender que se pretende, en adelante, planear el desarrollo de la educación superior de manera conjunta con las IES.

Si bien el nivel regional no se define claramente —por más que se haya anunciado la regionalización de la educación superior— se propone el fortalecimiento de los niveles institucional y estatal, tomando en cuenta las distintas trayectorias seguidas por cada institución.

No obstante, este propósito de planeación participativa y de respeto a las universidades debe aprovechar la experiencia de años anteriores y evitar los errores en que se incurrió, como son la poca efectividad de las distintas instancias de planeación, la falta de normatividad para su funcionamiento, el carácter formalista, por no implicar una participación permanente de grupos técnicos representantes de las autoridades de las instituciones, etcétera. La estrategia de trabajo pretende superar el carácter formalista que ha tenido la planeación, al proponer la constitución de grupos técnicos de diverso tipo que permitan la operatividad y la coordinación entre las diversas instancias participantes.

Frente al hecho de que el PRONAES no constituyó un programa que abarcara el conjunto de la educación superior, ya que fue tan sólo un medio de financiamiento especial para las universidades estatales,¹⁹ se pretende tomar a la educación superior como sistema, y no dejarlo reducido a la categoría de subsistema de universidades estatales que, como tal, sería solamente objeto de financiamiento adicional.

A diferencia de PRONAES, el PROIDES abarcará los distintos subsistemas que conforman el nivel de estudios superiores: las universidades públicas, las instituciones tecnológicas y las escuelas normales. De ahí la pretensión de que el Programa constituya realmente la directriz fundamental para el desarrollo de la educación superior en su conjunto.

Hasta el momento —pese a los intentos en contrario, sobre todo en el período que va de 1978 a 1982—, cada uno de los subsistemas se desarrolla de manera independiente. No ha existido una coordinación (a niveles nacional, regional y estatal) entre, por ejemplo, universidades estatales e institutos tecnológicos. Ni qué decir del caso de las universidades privadas, cuya proliferación en los últimos quince años no ha obedecido a ningún esquema de planeación. Por su lado, la educación normal, por su particularidad como formadora del magisterio nacional, ha estado sujeta a políticas más ligadas a otros niveles del sistema educativo nacional, pese a tener ya el rango de licenciatura.

Esta desarticulación se traduce, a nivel institucional, en la carencia de coordinación y comunicación entre las diferentes dependencias que tienen que ver con la educación superior, como son la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, la Subsecretaría de Planeación, la Subsecretaría de Cultura (todas ellas de la SEP), el CONACYT y la ANUIES.

Con el PROIDES se pretende, precisamente, lograr esta coordinación por medio de la participación de representantes de estas diversas dependencias en su elaboración y desarrollo, lo que, de darse, implicaría una modificación en la estrategia hasta ahora seguida.

¹⁹ Véase: Mendoza R., Javier, "Reflexiones en torno al PRONAES y las relaciones actuales entre el Estado y las universidades públicas", en *Cuadernos Educativos*, núm. 1, México, Aguirre y Beltrán Editores, 1985.

Recuperar el SINAPPES, por un lado, y la coordinación de las dependencias relacionadas con la educación superior, por otro, significa el intento de superar esfuerzos anteriores de planeación y avanzar en dirección de una planeación más participativa y con un carácter integral, propósitos que han estado presentes desde 1978, sin que hasta ahora se hayan podido realizar.

Como puede observarse, los propósitos y la estrategia planteada implican una recuperación de la participación de las instituciones educativas en la definición de las políticas dirigidas al nivel de estudios superiores. Sin embargo, son múltiples los obstáculos que encontrará la puesta en marcha de este proceso de participación, dadas las experiencias anteriores y la configuración del sistema de educación superior. Entre dichos obstáculos pueden señalarse la heterogeneidad que ofrece el Sistema y la distinta trayectoria que sigue cada subsistema, aunadas a la desconexión que existe actualmente y que opera como una resistencia a la coordinación; además, los fuertes intereses creados por los grupos de poder que existen dentro de cada subsistema y en cada institución; la poca socialización de una “cultura de planeación” entre las instituciones de educación superior; la tendencia a la constitución de equipos de planeación especializados, que asumen su quehacer como un trabajo que se sitúa por encima de las comunidades educativas de las instituciones; la herencia liberal de las universidades y los modelos académico-administrativos poco favorables a la idea de planeación; las susceptibilidades de las universidades ante los propósitos del Estado, que trata de elaborar planes de alcance nacional, en los cuales no se consideran realmente las situaciones existentes en cada entidad federativa, etcétera.

Los alcances de los cambios impuestos a la política estatal para orientar la educación superior por medio del PROIDES, se irán observando a partir de 1987. Que esto signifique realmente un cambio cualitativo en la política, está aún por verse, pues depende no sólo de la voluntad de funcionarios o autoridades, ya que para ello tienen que estar involucrados orgánicamente los diversos sujetos que intervienen en la educación superior, lo cual no ocurre por lo menos hasta el momento actual.²⁰ Es de esperarse que la voluntad política de planeación participativa —a diferencia de lo observado desde 1983— se traduzca en acciones que representen un avance cualitativo en los procesos educativos de nivel superior.

Entre tanto, la duda de los alcances reales que se lograrán es una actitud justificada. A nivel propositivo, lo que ahora se anuncia no es nuevo y los resultados obtenidos anteriormente han sido decepcionantes. Para que realmente se logre un avance en el desarrollo de la educación superior, planeado participativamente, es necesario superar la creencia de que basta con una “administración ilustrada”, que sabe qué hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo, para situarse en la perspectiva de que solamente desde las propias instituciones (universidades, tecnológicas, normales) es de donde surgirán las mejores propuestas para el desarrollo de la educación superior, una vez que se hayan diseñado las estrategias de una participación real en los procesos de definición del proyecto académico que sustentará dicho desarrollo a futuro.

²⁰ En la coyuntura de la UNAM que se inicia a finales de 1986, en la que resurge un movimiento estudiantil, primero contestario de las medidas académicas propuestas por el Rector y aprobadas por el Consejo Universitario en septiembre de ese año, y luego propositivo de una reforma estructural vía un congreso general universitario, se hace evidente la distancia que separa a los procesos “oficiales” de planeación (PRONAES, PROIDES), de las bases institucionales constituidas por estudiantes, profesores y trabajadores. Lo que no se observa es la incorporación de estas bases sociales a los procesos de planeación sancionados por las autoridades, en tanto se organizan autónomamente para redefinir el futuro de la Universidad.

CUADRO 1			
SERIE HISTÓRICA DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR			
CICLO ESCOLAR	LICENCIATURA*	NORMAL SUPERIOR	T O T A L
1973-74	360 468	30 889	391 357
1974-75	421 620	34 570	456 190
1975-76	482 306	41 139	523 445
1976-77	505 558	42 762	548 320
1977-78	556 168	31 475	587 643
1978-79	655 606	62 189	717 795
1979-80	737 065	88 660	825 725
1980-81	787 093	124 508	911 601
1981-82	844 921	131 523	976 444
1982-83	889 580	133 971	1 023 551
1983-84	951 352	140 093	1 091 445
1984-85	988 137	119 623	1 107 760

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP. Versión 24-VII-85.

* Se considera a la educación universitaria y tecnológica.

Tomado de: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.

CUADRO 5					
PERSONAL DOCENTE DE LICENCIATURA POR CATEGORÍA					
1979 – 1985					
PERSONAL / AO DOCENTE	1979*	%	1985**	%	INCREMENTO
TIEMPO COMPLETO	10 752	18.5 %	19 998	20.9 %	85.9
MEDIO TIEMPO	5 480	9.4 %	7 927	8.3 %	44.7
POR HORAS	42 059	72.1 %	67 864	70.8 %	61.4
TOTAL DE PROFESORES	58 291	100.00 %	95 779	100.00 %	64.3
MATRÍCULA ALUMNOS	698 139		966 386		38.4

Fuente: Calculado con base en:

*Anuario Estadístico 1979, Depto. De Estadística, ANUIES.

** Anuario Estadístico 1985, Dirección de Estadística, ANUIES, abril de 1986 (versión preliminar).

Tomado de: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.

CUADRO 6
TASA DE INCREMENTO ANUAL DE PRIMER INGRESO A LICENCIATURA
(1970-1985)

AÑOS	1ER. INGRESO	INCREMENTOS ANUALES ABSOLUTOS RELATIVOS		TASA DE INCREMENTO PROMEDIO ANUAL	
1969-1970	68 193				
1970-1971	81 256	13 063	19.16		
1971-1972	91 331	10 075	12.40		
1972-1973	110 846	19 515	21.37	1970-1975:	17.09 %
1973-1974	125 731	14 885	13.42		
1974-1975	149 729	23 998	19.09		
1975-1976	162 662	12 933	8.64		
1976-1977	143 303	- 19 357	- 11.90	1975-1980:	6.18 %
1977-1978	175 726	32 423	22.62		
1978-1979	182 367	6 641	3.78		
1979-1980	196 569	14 202	7.79		
1980-1981	198 923	2 354	1.20		
1981-1982	208 315	9 392	4.72		
1982-1983	217 775	9 460	4.54	1980-1985:	3.25 %
1983-1984	225 134	7 359	3.38		
1984-1985	230 584	5 450	2.42		
1985-1986	241 075	10 491	4.55		
1986-1987	268 140	27 065	11.23		
1987-1988	308 101	39 961	14.90	1985-1990:	10.52 %
1988-1989	352 541	44 440	14.42		
1989-1990	378 703	26 162	7.42		
1990-1991	402 873	24 170	6.38		
1991-1992	447 065	44 192	10.97		
1992-1993	484 430	37 365	8.36	1990-1995:	7.73 %
1993-1994	519 598	35 168	7.26		
1994-1995	549 234	29 636	5.70		

FUENTE: -De 1970 a 1976 en: La Enseñanza Superior en México 1970-1976, ANUIES.
-De 1977 a 1985 en: Anuarios Estadísticos de ANUIES.
-De 1976 a 1995 en: Versión 24 de julio de 1985, Dirección General de Programación, SEP.

Tomado de: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.

CUADRO 7
PRONÓSTICO DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN
SUPERIOR POR SUBSISTEMAS *
(1980-1991)

SUBSISTEMA	1980	%	1985	%	1991	%
UNIVERSITARIA	615 682	74.37	830 768	76.6	1 227 327	78.93
TECNOLÓGICO	115 609	13.96	135 616	12.5	214 891	13.82
NORMAL SUPERIOR	96 590	11.67	117 861	10.9	112 795	7.25
T O T A L *	827 881	100.00	1 084 245	100.0	1 555 013	100.00

Fuente: - De 1980 a 1985 en: Anuarios Estadísticos, ANUIES.
 - De 1986 a 1991 en: Versión del 24 de julio de 1985, Dirección General de Programación, SEP.
 * No incluye postrado.

Tomado de: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.

CUADRO 8
PORCENTAJE DEL PIB REQUERIDO PAR SATISFACER LAS NECESIDADES DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA 1986-1991

PERIODO	TASA DE PIB EN MILLS. CRECIMIENTO DE PESOS DE DEL PIB ¹ 1984		POSIBLES RECURSOS DEMANDADOS POR LA EDUCACIÓN SUPERIOR (MILLS. DE PESOS DE 1984) ²	% DEL PIB REQUERIDO POR LA EDUCACIÓN SUPERIOR
1986	1.8 %	30 056 560.96	213 960.22	0.7118
1987	2.7 %	30 868 088.11	244 975.02	0.7936
1988	2.7 %	31 701 526.49	256 064.27	0.8077
1989	2.7 %	32 557 467.70	306 715.82	0.9420
1990	2.8 %	33 469 076.80	366 488.93	1.0950
1991	2.8 %	34 406 210.95	434 176.57	1.2619

⁽¹⁾ BID. La deuda externa y el desarrollo económico de América Latina.

Proyección de tasas de crecimiento, Washington, BID, 1984, p. 82

⁽²⁾ Datos resultantes del ejercicio de simulación, ANUIES.

Tomado de: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.