

PROBLEMATICA ACTUAL DE LA EDUCACION SUPERIOR*

JORGE HANEL DEL VALLE, HUASCAR TABORGA TORRICO Y RICARDO ORTEGA Y ROCA**

En el análisis de la problemática actual de la educación superior mexicana pueden distinguirse nueve núcleos temáticos generales. Las estrategias de planeación y de desarrollo, dirigidas a modificar la situación presente y a encauzar la solución de los problemas que enfrenta este nivel educativo, tendrán que atacar los nueve núcleos mediante programas, proyectos y acciones. Esta estrategia deberá establecer un orden de acción en el tiempo para atender prioridades y relacionar efectos, ya que el conjunto de los nueve núcleos problemáticos constituye el punto de partida para organizar una gran red de coordinación interinstitucional, en la cual se producirán reacciones y efectos vinculados recíprocamente.

Los nueve núcleos problemáticos son:

- I. Presión de la demanda social y sus consecuencias en el primer ingreso a licenciatura y en el crecimiento de las instituciones de educación superior.
- II. Inadecuada distribución de la población de licenciatura.
- III. Problemas de financiamiento en las instituciones de educación superior.
- IV. Falta de correspondencia entre la oferta educativa y las necesidades sociales.
- V. Falta de orientación de la investigación destinada a resolver problemas prioritarios.
- VI. Problemas relacionados con la calidad de la educación superior.
- VII. Falta de coordinación de las instituciones de educación superior.
- VIII. Limitaciones en el diagnóstico y en la planeación y carencia de evaluación en la educación superior.
- IX. Problemas en la difusión cultural y en la extensión de servicios.

En el listado de estos núcleos se puede advertir que, con diferencias de grados, algunos de ellos actúan como variables que influyen sobre los otros. Tal es el caso del núcleo VII, relativo a la falta de coordinación de las instituciones de educación superior. El vacío de coordinación interinstitucional agrava las presiones de la demanda de primer ingreso a licenciatura en ciertas instituciones y se hace patente en el excesivo o en el lento crecimiento de otras; influye en la inadecuada distribución de la matrícula en el nivel regional y por carreras; se manifiesta con nitidez en la falta de orientación de la investigación destinada a resolver problemas prioritarios de carácter estatal, regional y nacional; influye, de igual modo, en el deterioro de la calidad académica y deja sentir sus efectos en algunos aspectos concernientes al financiamiento. De la ausencia de coordinación institucional resultan ciertos enfoques inadecuados en el diagnóstico, en la planeación y en la evaluación. Finalmente, la oferta educativa y las necesidades sociales sólo pueden satisfacerse plenamente en un contexto de interrelación interinstitucional, así como una efectiva difusión cultural y extensión de servicios. El logro de estos propósitos deberá fundamentarse en la operación de una gran red interinstitucional de educación superior.

Por el planteamiento que antecede puede afirmarse que este núcleo ejerce una significativa influencia sobre los demás.

* Ponencia presentada por el Ing. Jorge Hanel del Valle, Secretario de Organización y Desarrollo de la ANUIES, en la "Segunda Reunión Nacional de Administración de Recursos Humanos en las Instituciones de Educación Superior" celebrada en la Universidad de Guadalajara del 15 al 19 de octubre del presente año.

** Respectivamente: Secretario de Organización y Desarrollo; Coordinador General de Programas Académico-Administrativos; y Coordinador de Proyectos, de la ANUIES.

Tal hecho obliga a tomarlo como punto de partida para esta exposición, ya que de los resultados satisfactorios que se logren en la solución de los problemas planteados por la falta de coordinación interinstitucional, derivarán condiciones propicias para resolver problemas inherentes a los ocho núcleos restantes. En el curso de la ponencia veremos cómo la coordinación interinstitucional sólo se logra a través del empleo adecuado de dos factores clave: los recursos humanos y la organización administrativa.

Causas Generadoras de la Falta de Coordinación Interinstitucional

Hay un consenso generalizado al sostener que la falta de coordinación entre las instituciones se ha traducido en una limitación para el establecimiento de una sólida planeación integral del sistema de educación superior.

Las causas generadoras de esta situación radican tanto en fenómenos externos a las instituciones como en aspectos interinstitucionales. A continuación se destacan tres fenómenos externos considerados como los más importantes:

- a) El crecimiento rápido y heterogéneo del sistema de educación superior;
- b) La dinámica que en algunos casos han tomado las instituciones autónomas;
- c) La carencia de sistemas de información.

En relación con el primer fenómeno, diversos estudios demuestran que en los últimos 15 años el país ha registrado un crecimiento expansivo en la demanda social de educación superior debido a múltiples factores, entre los que destacan el impacto del crecimiento demográfico y las políticas educativas de atención a la demanda.

El crecimiento de la demanda de educación superior se origina básicamente en la explosión demográfica que ha experimentado el país a partir de 1950. La población total de 25.8 millones de habitantes en ese año pasó a 66.8 millones en 1980. Este incremento tuvo su efecto en la población en edad de demandar servicios de educación superior, o sea en la población de 20 a 24 años de edad, que aumentó de 2.3 millones de jóvenes a 6.2 millones en el mismo periodo.

Para hacer frente a los requerimientos que plantea el crecimiento demográfico se procedió a instrumentar políticas de expansión del sistema educativo. Así en 1959 se puso en marcha el "Plan de once años", que dentro de sus principales objetivos de alcance nacional señalaba dos propósitos complementarios con el primero se pretendía aumentar las oportunidades de inscripción en el primer grado para todos los niños que carecían de este servicio; con el segundo se buscaba crear sucesivamente los grados superiores que faltaban aún en la mayoría de las escuelas rurales del país.

Los efectos de este plan se dejaron sentir en la década de 1960-70, ya que la población escolar inscrita en primaria se duplicó, pasando de 4.9 millones de alumnos a 8.9 millones en ese periodo. Este impresionante volumen de la población escolar tuvo sus repercusiones en los niveles educativos posteriores. De aquí el fuerte incremento de la matrícula en estudios superiores durante los últimos años.

El crecimiento de la matrícula de educación superior obligó a ampliar el sistema con la creación de nuevas instituciones. En la mencionada década se fundaron varias universidades públicas; por su parte la Secretaría de Educación Pública creó 30 institutos tecnológicos regionales, 17 tecnológicos agropecuarios y un instituto tecnológico pesquero. Las universidades privadas, en corto plazo, también aumentaron su número, concentrándose rápidamente en el Distrito Federal y en las ciudades grandes del país.

Este proceso de crecimiento continuó en las décadas de los años 70 y 80. En 1970 el número de instituciones de educación superior registradas por la ANUIES era de 111; para 1980 alcanzaron la cifra de 260. Cabe señalar que en los últimos cinco años esta cifra casi se ha duplicado, ya que actualmente se tienen registradas 437 instituciones.

De 1970 a 1984 la matrícula de licenciatura se cuadruplicó, pasando de 218,637 alumnos a 939,513 respectivamente.

Frente al rápido incremento de la demanda de educación superior las instituciones crecieron en forma desproporcionada y de modo aislado, de acuerdo con las necesidades circunstanciales que se iban presentando en la atención a la demanda, sin que se llevara a cabo una coordinación de las nuevas instituciones con las ya existentes. Esto provocó, en buena medida, que muchas instituciones de nueva creación hubieran carecido de una planeación que tomara en cuenta las condiciones existentes en la localidad o región donde fueron ubicadas, principalmente, en lo que se refiere al tipo de oferta educativa ya disponible, a las características socioeconómicas de su entorno y a la vinculación de la educación superior con el mercado de trabajo.

Este vertiginoso crecimiento de la demanda de primer ingreso y de su consiguiente matrícula, además de ampliar el vacío de coordinación interinstitucional, generó una serie de efectos negativos para el conjunto de instituciones de educación superior, como ocurrió, por ejemplo, con la improvisación de profesores en detrimento de la calidad académica.

La falta de coordinación institucional se relaciona con el hecho de que la educación superior impartida en el país está a cargo de un número cada vez mayor de instituciones que componen un mosaico complejo y heterogéneo. Las diferencias entre subsistemas (universitario, tecnológico y normal), y a su vez entre las instituciones, hacen difíciles las tareas de coordinación y planeación. La compleja gama de formas de organización y funcionamiento y la diversidad de finalidades formativas pesan significativamente en la congruencia de acciones que deberán emprenderse.

Otro fenómeno que ha limitado el establecimiento de una coordinación entre las instituciones, particularmente en las universidades, se refiere a la dinámica que en algunos casos han tomado las instituciones autónomas.

La reconstrucción histórica enseña que tanto el movimiento de reforma de Córdoba, Argentina, de 1918, como el movimiento universitario de México iniciado en 1914 y que culminó en 1929, proclamaron el derecho de los profesores y estudiantes para regir los destinos de su propia universidad. En disposiciones legales de diversas instituciones de educación superior se establece la facultad que tienen éstas de planear y programar sus actividades de enseñanza, de investigación, de difusión y de administración, de acuerdo con los principios de libertad de cátedra y de autogobierno. Esta facultad que confiere el Estado a las instituciones de educación superior es lo que se denomina autonomía universitaria.

En el régimen autónomo se considera a las instituciones de educación superior como organismos descentralizados y se les concede plena libertad para el ejercicio de sus funciones básicas. El reconocimiento de este régimen jurídico obliga a que otros organismos, instituciones, y el mismo Estado, respeten esa libertad de ejercicio.

Sustentadas en estos principios, 33 universidades autónomas de las 37 universidades públicas con que cuenta el país han venido planeando su propia evolución, lo que ha provocado que cada institución se desarrolle en forma independiente, dado el carácter de su régimen autónomo. Esto, a su vez, ha incidido notoriamente en que se descuide la coordinación interinstitucional, condición básica para enfrentar problemas comunes y para aprovechar experiencias y beneficios. Insistimos en que autonomía no significa desarrollo en un vacío, ignorando los esfuerzos y proyectos de los demás.

En esta situación, el crecimiento y desarrollo de varias instituciones de educación superior han tenido como motor el voluntarismo de sus autoridades y las expectativas particulares sobre los rumbos que debe tomar el desarrollo institucional. La experiencia recogida conduce a buscar mecanismos que permitan una coordinación adecuada entre las instituciones y que, al mismo tiempo, salvaguarden la libertad y la independencia que genera el ejercicio de la autonomía universitaria.

El tercer fenómeno que ha influido en la falta de coordinación interinstitucional ha sido el no contar con información sistemática y el no disponer de canales idóneos de comunicación.

No es nueva la carencia de mecanismos de información que permitan el conocimiento y comprensión de la realidad de las instituciones de educación superior. Por otra parte, esta carencia tradicional ha impedido, en muchas ocasiones, identificar problemas específicos que se presentan en la operación y funcionamiento del sistema de educación superior.

Aunque se comparte la opinión de que la comunicación es la base fundamental del éxito de cualquier or-

ganismo coordinador, todavía no se cuenta con procesos integrados y sistematizados de información que contemplen la totalidad del sistema de educación superior, debido principalmente al tamaño y complejidad del universo de instituciones, objetivos, funciones y mecanismos que lo integran.

La ANUIES ha realizado esfuerzos por conformar una información estadística lo más completa posible sobre sus instituciones afiliadas, así como de muchas otras que no pertenecen a la Asociación. No obstante, la información con que se cuenta, tanto de tipo cualitativo como cuantitativo, aún es insuficiente. La información de tipo cualitativo resulta difícil de obtener, debido a que es muy común que muchas instituciones ni siquiera se coordinan internamente para generarla.

La insuficiencia en la información ha sido uno de los factores que ha motivado por mucho tiempo la falta de una coordinación institucional; también lo ha sido la poca confiabilidad en mucha de esta información.

Ante esta situación, se han realizado esfuerzos por conformar un sistema unificado que ordene integralmente la información sobre los diversos aspectos que intervienen en el quehacer institucional. En el programa N° 9 del Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) de 1985 se propone la creación y reglamentación del Sistema Nacional de Información para la Educación Superior (SINIES), con miras a establecer un sistema automatizado de información para apoyar las acciones que se vayan gestando en la coordinación y planeación de la educación superior.

En este sentido, el SINIES servirá como instrumento de apoyo técnico, para formar un sistema integrado de información y dotar a las instituciones de información actualizada, sistematizada y confiable sobre todo el sistema.

Sólo en la medida en que cada institución genere y difunda información objetiva, completa y eficaz sobre su propio proceso de desarrollo, se podrá avanzar en la conformación de un sistema de información integral de la educación superior de nivel nacional y por ende una mejor coordinación interinstitucional.

Esfuerzos Realizados para Lograr la Coordinación Interinstitucional

Hasta aquí se ha definido el núcleo problemático de la falta de coordinación interinstitucional. En lo que sigue se reseñarán brevemente los esfuerzos realizados para superar este problema.

La ANUIES, desde su creación, ha emprendido una serie de acciones tendientes a la coordinación de las instituciones de educación superior. Sus estatutos establecen, entre otros, los siguientes objetivos y finalidades:

- La de actuar como coordinadora entre sus asociados.
- Fomentar el intercambio de profesores y alumnos, de becas, de publicaciones y materiales de enseñanza e investigación, entre los asociados y con instituciones similares de otros países.
- Fomentar el intercambio de información, técnicas administrativas y docentes entre los miembros de la Asociación.

Como se puede apreciar, por sus funciones la ANUIES es un órgano eminentemente coordinador de las instituciones en varios aspectos concernientes a la educación superior.

A partir de 1950 la Asamblea General de la ANUIES se reúne periódicamente para analizar asuntos de importancia y suscribir acuerdos y declaraciones al respecto. Estos acuerdos y declaraciones generan acciones concretas para impulsar significativamente el desarrollo de la educación superior.

A continuación se señalan algunos de los acuerdos y declaraciones más importantes en torno a la coordinación interinstitucional, así como algunos hechos importantes que cabe mencionar sobre el proceso de planeación del sistema de educación superior en México.

En 1968, durante la X Asamblea General Ordinaria, reunida en Jalapa, Veracruz, se acordó la creación del Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior (CPNES) como parte de la ANUIES, con los

propósitos de sugerir respuestas a los principales problemas generados en la educación superior, y de adoptar funciones de coordinación entre las oficinas, secciones y departamentos de planeación de los miembros de la Asociación.

En 1971, en la XIII Asamblea General Ordinaria, celebrada en Villahermosa, Tabasco, se estableció la necesidad de realizar una reforma integral de la educación superior, a partir de la identificación de los medios operativos más eficaces para hacer realidad los objetivos de la educación. Asimismo, se planteó la necesidad de coordinar los recursos educativos del país.

En 1971, en la Asamblea General Extraordinaria, realizada en Toluca, Edo. de México, se acordó implantar un programa nacional de formación de profesores y actualización de conocimientos en coordinación con todas las universidades e institutos del país.

En 1978, en la XVIII Asamblea General Ordinaria, efectuada en Puebla, Edo. de Puebla, se aprobó la ponencia denominada La Planeación de la Educación Superior en México, documento que establece las bases para el desarrollo de la planeación de la educación superior en México.

Asimismo, en ese año se promulgó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

En 1979, se instituyó oficialmente el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SNPPES), constituido por una serie de mecanismos de coordinación en los niveles institucional, estatal, regional y nacional.

Como continuación del Plan aprobado en Puebla, en 1981, en la XX Asamblea General reunida en Morelia, se aprobó el Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos Generales para el periodo 1981-1991. Este documento señala como objetivo general “Orientar la elaboración y el desarrollo de planes y programas institucionales, estatales, regionales y nacionales que promuevan el mejoramiento de la educación superior y contribuyan a la adecuación del sistema de este nivel educativo a los requerimientos dinámicos del desarrollo del país en el periodo 1981 - 1991”.

En 1984, en la VII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General, efectuada en Culiacán, Sinaloa, se aprobó el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) 1984, que se compone de 11 programas a través de los cuales “se pretende atacar, en primera instancia, aquellos problemas y carencias que afectan en mayor grado, tanto el nivel cualitativo de los estudios superiores en México, como los que se deriven de la gran demanda de estudios planteados para el futuro próximo”.

Todos estos esfuerzos contribuyeron a disminuir el aislamiento de las instituciones de educación superior.

Es necesario destacar que uno de los fundamentos estructurales de mayor relevancia para lograr la integración institucional lo constituye el SNPPES. Este órgano surge como un mecanismo de carácter operativo encaminado a orientar y propiciar la concertación de tareas y compromisos compartidos entre las instituciones de educación superior y el Estado.

Mediante este mecanismo la planeación de la educación superior en México “será un conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior”.

A manera de balance, puede señalarse que el establecimiento y puesta en marcha del SNPPES ha producido avances significativos en la planeación y desarrollo integral de la educación superior, aunque su contribución potencial se ha visto limitada por algunas deficiencias.

Por un lado, se ha generado positivamente una dinámica de colaboración entre las instituciones se conocen con mayor detalle los problemas más importantes y urgentes de la educación superior; se ha creado un ambiente y una cultura de planeación y casi todas las entidades federativas formularon sus planes estatales indicativos de desarrollo de la educación superior (PEIDES).

Sin embargo, persisten ciertas limitaciones como, por ejemplo, lagunas normativas en la regulación del quehacer de las diversas instancias de planeación de la educación superior. Las características complejas de las diversas instituciones han dificultado la disponibilidad de un marco jurídico que permita realizar muchas de las acciones de planeación y coordinación interinstitucional. Buena parte de las leyes orgánicas de las

instituciones todavía no cuentan con una definición sobre las funciones de su unidad de planeación; asimismo, hay imprecisiones sobre la manera en que las comisiones estatales (COEPES) se articulan y vinculan con la planeación para el desarrollo de sus correspondientes entidades federativas, especialmente en lo que se refiere a su relación con los COPLADES.

Persisten las definiciones insuficientes o deficiencias de objetivos, políticas y estrategias específicas para el desarrollo de la educación superior en los niveles institucional, estatal, regional y nacional.

Ante la dificultad de aplicar algunos programas y productos del proceso planificador, todavía se manifiesta una insuficiente precisión en los mecanismos y procedimientos que promuevan una toma de decisiones fundamentada en los productos y resultados de tal planeación.

En la hora actual dos grandes líneas se advierten para darle una infraestructura a la coordinación interinstitucional:

- 1) Consolidación del SNPPES;
- 2) Conformación de una serie de programas y de proyectos compartidos por las instituciones en materia de enseñanza, investigación, extensión y administración.

Para la consolidación del SNPPES será importante seguir, principalmente, una estrategia que se proponga:

- a) Dotar a las instancias de planeación del basamento jurídico necesario para su eficiente operación;
- b) Preparar recursos humanos especializados en planeación y administración;
- c) Producir y difundir métodos y técnicas en materia de planeación y administración.

En cuanto a la segunda línea, se hace necesario apuntalar el desarrollo de proyectos interinstitucionales, creándose redes que vinculen y consoliden esquemas de cooperación y de coordinación entre las instituciones, para que sea factible el uso compartido de recursos y experiencias.

Clave para Lograr la Coordinación Interinstitucional: Recursos Humanos Motivados y Estructuras Adecuadas

Todo este gran esfuerzo para fortalecer la coordinación interinstitucional a través de las dos líneas rectoras que se acaban de indicar, sólo será posible si se cuenta, por una parte, con recursos humanos motivados y preparados, y, por otra, con estructuras académicas y administrativas adecuadas.

Los recursos humanos que deberán formar y motivar las instituciones serán aquellos que realizan las cuatro funciones de la educación superior docentes, investigadores, personal de extensión, y administradores. Esta preparación tendrá que ser concebida dentro de un enfoque interdisciplinario e interinstitucional. En este sentido será conveniente preparar al actual personal académico y administrativo con una dimensión de apertura, de complementación, y de trabajo en equipo, de modo que su quehacer esté asociado a otras comunidades académicas. Los proyectos compartidos por dos o más instituciones en los campos de enseñanza, investigación, extensión y administración, propiciarán la interrelación en el trabajo para que la red de comunicación interinstitucional facilite el diseño de proyectos y su operatividad.

El segundo aspecto se refiere a la necesidad de contar con una estructura académica y administrativa que permita ensamblarse en las estructuras de otras instituciones.

Este nuevo enfoque organizativo transforma las actuales estructuras institucionales de carácter cerrado en estructuras abiertas, capaces de unirse a otras instituciones y organismos.

El fundamento de la nueva dimensión interinstitucional estriba en los siguientes aspectos:

- 1) El avance científico, en países como el nuestro, sólo puede sustentarse en una sólida e integrada comunidad académica;
- 2) Los recursos humanos y materiales son escasos y urge su empleo racional y eficiente;
- 3) La existencia de una marcada heterogeneidad y de diferentes grados de desarrollo en las instituciones de educación superior.

Estos aspectos obligan a que nuestras instituciones se complementen.

Por todo lo expuesto, podemos concluir hoy, más que en cualquier otro momento, se requiere la coordinación interinstitucional basada en la participación de personas motivadas y en una gran apertura institucional. El desarrollo de la educación superior y de nuestro país así lo demandan.