

# PERSPECTIVAS Y RETOS DE LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

Víctor Martiniano Arredondo Galván \*

Con mucha frecuencia, se entiende la perspectiva como una óptica, como una mirada o como un punto de vista sobre una situación. Se entiende también como la percepción o apreciación de un objeto a la distancia, en el espacio o en el tiempo. De esta manera las perspectivas entrañan retos y desafíos. Sin embargo, para una exposición más ordenada trataré primero de enunciar algunos retos y desafíos y, luego, abordaré algunas perspectivas de la modernización de la educación superior.

## 1. Retos de la Educación Superior y de su Modernización.

Es ya lugar común expresar que el principal reto es el de la calidad y de la excelencia en la educación superior. Es también lugar común expresar que para lograr la calidad y la excelencia se requieren condiciones de posibilidad, y entre ellas de manera muy importante, de un adecuado financiamiento.

A nadie escapa que las instituciones de educación superior han estado en aguda crisis de financiamiento, que se manifiesta entre otras cosas en el deterioro salarial de su personal académico (el titular C gana ahora la tercera parte de lo que ganaba en 1980); el gasto por alumno también se ha reducido en forma drástica; la proporción entre gastos de nómina y gastos de operación ha bajado considerablemente, y no ha habido inversión para renovar equipo e instalaciones o incluso para mantenimiento.

La crisis económica del país, a pesar de los esfuerzos de renegociación de la deuda y de la apertura comercial, sigue estando presente y no ha sido superada. La estrategia global de modernización del país adoptada por el gobierno mexicano pretende precisamente eso: superar la crisis económica y proporcionar condiciones de bienestar social.

Los problemas que hoy enfrenta la educación superior no son nuevos ni han sido generados en el marco de la crisis en que ha estado inmerso el país desde 1982. Son el resultado de la conformación histórica de un aparato educativo y del conjunto de prácticas de sujetos y actores sociales variados. La reiteración de problemas señalados en diversos diagnósticos así lo hace ver, por lo menos desde hace una década.

Sin embargo, bien puede considerarse que los añejos problemas se entremezclan con nuevos desafíos que el contexto de crisis generalizada presenta a la educación superior. Los problemas, ya de por sí graves y que tienen raíces estructurales que rebasan las situaciones coyunturales, se agudizan y resignifican en un periodo de crisis en los diversos órdenes del acontecer social, por lo que referirse a ella resulta un ejercicio necesario.

La actual situación de crisis del país tiene múltiples formas de manifestación y cada vez permea más el conjunto de la sociedad, en sus ámbitos económico, político y cultural. Ella apunta a la necesidad, por parte de variados y heterogéneos sectores y fuerzas sociales, de emprender esfuerzos de cambio del modelo de desarrollo del país, ante la evidencia del quiebre irreversible del impulsado en más de cuatro décadas.

La crisis económica se manifiesta, entre otras cosas, en la pauperización de los trabajadores del campo y de la ciudad, incluyendo a los sectores medios hasta hace pocos años en situación de privilegio relativo; el creciente distanciamiento en lo económico, entre las clases y grupos sociales; el deterioro del aparato productivo nacional, particularmente de la pequeña y mediana industria, y la creciente transnacionalización de la economía; el proceso inflacionario y sus repercusiones directas en la disminución del nivel de vida de la población; la restricción del gasto público, que ha impactado la política social del Estado y, por consiguiente, la prestación de servicios públicos como educación, salud y vivienda.

La situación actual tiene matices no vividos en las últimas décadas; marca el inicio de un proceso en el que la sociedad civil jugará, sin duda, un papel más protagónico en la escena nacional, dentro de un pacto que

---

\*Secretario Académico de la ANUIES.

reconozca nuevos actores en la construcción de una nueva democracia. Esta situación, en lo que tiene de ruptura y de construcción de un nuevo proceso, parece apuntar en varias direcciones: redimensionamiento del actuar político en su sentido de responsabilidad pública, ejercicio de la colectividad, reconocimiento de la diversidad y articulaciones de consensos entre los sujetos sociales; reconocimiento de la dimensión política en toda práctica social y deslegitimación de un modo de hacer política, entendida ésta como prepotencia, clientelismo y control, y reclamo de la participación y del esfuerzo colectivo para avanzar hacia la madurez en el actuar político.

También se podría hablar de una cierta crisis cultural que tiene su significado amplio en la progresiva pérdida de identificación de la colectividad con un proyecto de nación, en su dimensión ética y axiológica, que oriente sus esfuerzos hacia la consecución de fines compartidos. Ella se expresa, de mil maneras, en la vida cotidiana, llegando a ser tan familiar que en ocasiones es difícil percibirla: predominio de valores consumistas y acoso permanente de medios de comunicación alienantes; abandono de valores y de tradiciones propias del país en las nuevas generaciones; pérdida del sentido de comunidad y de pertenencia a una colectividad local, regional y nacional, y crecientes actitudes individualistas; circuito pobreza-alienación, con expectativas creadas artificialmente y no satisfechas, con la consecuencia de frustraciones crecientes; debilitamiento o desplazamiento de los aparatos ideológicos tradicionales, entre los que está la escuela, por aparatos de penetración masiva de la nueva cultura tecnológica; poca atención al significado y repercusión de manifestaciones culturales emergentes, etcétera.

La educación superior no escapa a esta crisis generalizada; ilógico sería pensar en una educación sin crisis inmersa en una sociedad de crisis.

El reto de la modernización de la educación superior deriva, en gran parte, del reto de modernización del propio país. Las instituciones de educación superior deben responder a los procesos de modernización de la sociedad mexicana, y ellas mismas han de modernizarse. Modernización y calidad de la educación superior aparecen así en una relación indisoluble. Ambos conceptos requieren ser esclarecidos, a ello pueden ayudar algunas de las declaraciones de la ANUIES, hechas en abril de 1990 (Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior):

“La calidad no hace sólo a la mejora en la eficiencia o eficacia en el logro de los productos deseados, sino también a la definición cualitativa de esos mismos deseos, expresados en objetos o finalidades de la educación, en congruencia con las necesidades o proyectos nacionales. No es sólo tener mejores acciones de difusión o extensión, mejores productos de investigación o mejores egresados, lo cual es, sin duda, necesario; sino que es también una definición cualitativa que hace a las opciones de qué educación queremos, en función del país que deseamos.”

“El concepto de calidad denota una acepción de cualificación o de calificación dentro de una escala valorativa, pero también implica opciones, preferencias e interés en un espectro de posibilidades.”

“Los propósitos de elevar la calidad de la educación superior y de ampliarla cobertura de sus funciones sustantivas tienen, implícitamente, la valoración de que lo existente es insuficiente y carece de ciertos atributos o rasgos considerados necesarios o deseables. Es importante reconocer que hay proyectos, programas y unidades académicas en México que cuentan con reconocimientos y prestigio a nivel internacional. Esta situación, sin embargo, no es generalizable a todas las instituciones, o a todas las unidades académicas de una misma institución, por razones de diverso tipo. El propósito de elevar la calidad de la educación superior no es opuesto a la ampliación de la cobertura nacional de las funciones sustantivas. Así, cobertura y calidad de las funciones de la educación superior son objetivos que deben alcanzarse en un proceso de modernización.”

“Una determinada calidad de la educación está condicionada por sus referentes contextuales: políticos, económicos y socioculturales. La calidad actual del sistema de educación superior es la resultante de un proceso histórico en el que se han conjugado factores tanto endógenos como

exógenos a las instituciones, que han afectado el desarrollo de las funciones académicas. Es importante tener una conciencia clara de la relativa juventud de la gran mayoría de las instituciones y del extraordinario proceso de expansión de la educación superior en la década de los setentas, proceso que implicó improvisación de profesores, de programas académicos y aun de instituciones. Por otra parte, la crisis económica ha afectado seriamente, en los últimos años, las posibilidades de desarrollo académico de las instituciones y, por tanto, la calidad de sus procesos y resultados.”

“Las instituciones agrupadas en la ANUIES consideran que preguntarse por la calidad es, de alguna manera, un ejercicio de evaluación, de valoración; es preguntarse por el sentido y la significación individual y social de las actividades y las prácticas, por la congruencia con los fines de la educación y por la trascendencia social e histórica de los procesos y acciones académicas. Una situación de crisis, como la actual, no es ajena a un desconcierto en el plano axiológico. Los procesos valorativos se modifican notablemente y se tiende a confundir lo esencial con lo accesorio, lo importante con lo urgente y lo trascendente con lo redituable a corto plazo.”

“La calidad es también una finalidad que se busca alcanzar mediante acciones planeadas; es un “desideratum” que contribuye al crecimiento y desarrollo de las instituciones. La calidad es un objetivo que se debe buscar de manera constante, pero que nunca puede alcanzarse en forma definitiva, puesto que los procesos educativos son dinámicos y cambiantes, como lo es la sociedad en que están inmersos.”

“Consideran también las instituciones agrupadas en la ANUIES, que es signo de modernidad, más allá de la asunción de instrumentos teóricos o tecnológicos de avanzada -cuyo dominio y disponibilidad consideran indispensable- el reconocimiento mutuo de la madurez de las partes que configuran el pacto nacional y la superación de la minusvaloración o desconfianza en la capacidad y madurez de los ciudadanos y de las instituciones.”

“Sólo en el respeto de las diferentes idiosincrasias, historias, tradiciones y capacidades de los participantes, puede funcionar el acuerdo federal. La modernidad exige de todos los actores:”

- El reconocimiento y respeto de estas mismas diferencias.
- La identificación de objetivos e intereses comunes.
- La voluntad de coordinación por encima de las diferencias.
- La natural distribución de las tareas.
- La participación activa de todos los integrantes del pacto federal.
- La reducción o adelgazamiento de las instancias centrales en todos los niveles para cubrir exclusivamente las funciones de coordinación, regulación y supletorias.
- La no intervención de dichas instancias, sino en los casos de insuficiencia local o de urgencia general.
- La equidad, que no puede suponer o tolerar el trato igual a quienes son objetivamente desiguales.

“En síntesis, la modernidad implica división y asunción de funciones; claridad y simplificación de procesos; agilidad y racionalidad en la toma de decisiones, participación corresponsable; lógica de eficiencia, competencia y eficacia; reconocimiento simultáneo de la diversidad y la interdependencia; uso audaz e inteligente de las posibilidades desarrolladas por la ciencia y la tecnología; superación de dogmatismos, absolutismos y sectarismos; tolerancia, libertad y crítica.”

## **Perspectivas de la Modernización de la Educación Superior.**

El capítulo 1o. del Programa para la Modernización Educativa constituye el encuadre general del mismo y es válido, como marco y como política, también para la educación superior. De ese primer capítulo de encuadre conviene señalar algunos aspectos; el primero de ellos es la referencia expresa a la convocatoria amplia que hizo el Presidente de la República para la modernización educativa y la presentación del propio Programa como el inicio de una etapa en el proceso de concertación, y de los lineamientos y estrategias de acción como propuestas, cuya puesta en práctica requiere la participación de todos los sectores interesados. Como marco de la modernización se presentan diversos retos a los que debe responder la educación mexicana: el de la descentralización, el del rezago escolar, el del incremento demográfico, el del cambio estructural, el de la vinculación en el sector productivo, el del avance científico y tecnológico y el de la inversión educativa. Obvio es que, si bien estos retos se plantean para la educación en general, tienen también importancia fundamental para la educación superior.

En el apartado denominado “modernización de la educación” se afirma que modernizar la educación es pasar a lo cualitativo, romper usos e inercia para innovar prácticas... no es agregar más de los mismo y que esto significa una nueva relación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil; que se trata de una participación conjunta de los actores sociales con el Estado mexicano, históricamente investido de un papel educador irrenunciable; que la modernización educativa es un movimiento y una tendencia. En la caracterización del modelo de educación moderna. por otra parte, se enfatiza en la calidad de la educación, en la cobertura de los servicios y en la reorganización interna del sistema en base a una política de descentralización. A la educación superior se le asigna un papel de componente dentro de la modernización, el “componente innovador”: porque “podrá aportar nuevos conocimientos y nuevas modalidades de formación académica que soporten el esfuerzo de modernización de todo el sistema educativo”.

Finalmente habría que resaltar que en este capítulo de encuadre general, se afirma que “ha quedado fundada una metodología el empleo del diálogo, el derecho y la participación para acometer la tarea”, tarea en la que todos los involucrados o concernidos “habrán de participar activamente en la acción y en la definición de las medidas concretas que han de promoverse en cada plantel, en cada comunidad educativa, en cada uno de los grados y modalidades y en cada institución que configuran nuestro sistema educativo”.

Es importante abordar este primer capítulo porque marca la perspectiva general de la educación nacional, desde el aparato especializado del Estado que es la Secretaría de Educación Pública, y que en términos de la organización de la administración pública es la cabeza de sector.

Como una apreciación de carácter general, ya ha sido destacado por algunos estudiosos que el capítulo sobre educación superior, sobre todo en lo que se refiere a las universidades, si bien hace algunos señalamientos sobre algunos problemas y necesidades, no llega a definir realmente políticas específicas, éstas se dejan para ser formuladas por comisiones de concertación en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES). Sin embargo, es conveniente resaltar algunos aspectos. La educación normal, a pesar de estar ubicada en el nivel de la educación superior, no es objeto de tratamiento alguno en este capítulo. A pesar de una cierta semejanza, no corresponden las líneas generales y específicas que se atribuyen a la educación tecnológica y a la universitaria. Se enuncian las instituciones que corresponden a la educación superior tecnológica y a la educación superior universitaria y, en el caso de estas últimas, como observación quizá menor pero probablemente significativa, cuando se habla de las universidades autónomas se omite la primera característica señalada en la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución “la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”; y en su lugar se dice: “designen a los integrantes de sus órganos de gobierno”.

Sobre este último punto vale la pena detenerse y plantear algunas consideraciones sobre el carácter de la autonomía universitaria. Una tendencia perceptible, con frecuencia, entre funcionarios gubernamentales, es la de reducir la autonomía al manejo administrativo y presupuestal, y lo que soslaya es la concepción clásica de la autonomía de la universidad, como: capacidad de darse sus propias normas y de conducirse con sus propios

critérios, en contraposición con la heteronomía, es decir, con el dictado de normas y disposiciones extremas, en este caso las del Estado y las de sus aparatos especializados. El hecho de haber elevado a rango constitucional la autonomía: Universitaria consagra al más alto nivel este atributo y garantiza la independencia de las universidades frente al gobierno. El nivel o la dimensión formal de la normatividad jurídica no agota ni explica, más que parcialmente, a la autonomía universitaria. Es el propio Estado, por otra parte, el que otorga la autonomía y deslinda competencias, a través de las leyes orgánicas e incluso a nivel constitucional. La definición de la UNAM, por ejemplo, “como corporación pública, organismo descentralizado del Estado, en plena capacidad jurídica. . .”, a la fecha sigue siendo objeto de interpretaciones diversas, que en sus polos se expresarían en que es un aparato especializado del Estado o en que es un organismo de la sociedad civil.

No puede soslayarse la tensión que implica el financiamiento público a universidades públicas que son autónomas, no sólo en México, sino también en otras latitudes. El financiamiento y el origen de los recursos constituyen un tema en que se ha debatido la autonomía universitaria. La posición más extrema, no ajena a ciertos medios, hace radicar la autonomía en la independencia financiera y en un supuesto ideal de autofinanciamiento. Cabe señalar que en las consideraciones de la Ley Orgánica de la UNAM de 1929, se señalaba que, “no obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar la universidad, ésta en su carácter de autónoma tendrá que ir convirtiéndose a medida que el tiempo pase, en una institución privada. . .” Se arguye en sentido inverso que las universidades públicas no sólo son de interés público sino de servicio público y, dado que los servicios públicos se financian con los impuestos y gravámenes de todo tipo, se concluye que éstas deben ser sostenidas con este tipo de recursos. Se cuestiona incluso la noción de “subsidio” a las universidades, pues subsidiar tiene la connotación de la concesión temporal y extraordinaria, de apoyar económicamente algo que en sentido estricto no corresponde u obliga.

Volviendo al punto, luego de esta disgresión, lo que importaría dilucidar en particular es el papel y la significación del Programa de Modernización Educativa para las universidades públicas autónomas. ¿Cuál es el carácter y sentido de este programa? ¿Se trata de un marco de orientación que cobra significación en la medida en que su formulación expresa los intereses de las partes involucradas? El proceso de consulta tenía ese propósito y, por otra parte, el planteamiento inicial del primer capítulo, así como las referencias reiteradas y explícitas a mecanismos de concertación en el capítulo 7, permitirían entenderlo como un marco amplio que constituye más el inicio de un nuevo proceso que el término o el resultado que se plasma en disposiciones y normas. Sin embargo, en la práctica hay interpretaciones diversas, desde quienes la sumen como decisiones tomadas hay que acatar y cumplir, hasta quienes lo entienden como formulaciones de intenciones y propósitos de carácter general que hay que analizar, definir y precisar, entre los sectores y agentes concernidos.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de Modernización Educativa se ubica como un Programa Nacional de mediano plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática que, “tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. . . Más allá de la formulación de los documentos el propósito es movilizar y sumar voluntades y esfuerzos para maximizar el avance en todos los ordenes del desarrollo del país, dando certeza y dirección a las políticas y a los enfoques”.

En relación con la interpretación diversa del Programa estaría subyaciendo la interpretación que se hace de las vertientes del Sistema Nacional de Planeación, expresadas también en el PND, en los siguientes términos: obligatoria, la que se refiere a las acciones de la administración pública federal; de coordinación, a las actividades que conjuntamente emprenden la federación y los gobiernos locales; de inducción, a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación; y de concertación, a las acciones negociadas con los sectores sociales. Entendidas en su sentido literal estas vertientes, pueden conducir a posiciones rígidas y a asumir tareas y acciones que, si bien expresadas en los programas de mediano plazo en diversos aparatos o en organismos específicos, pueden implicar duplicaciones o, a veces, enfoques relativamente contradictorios o no compatibles. Por otra parte, las vertientes de coordinación y de concertación deben ser procesos y mecanismos que deben darse, también, y en mayor medida al interior de la propia administración pública federal, entre órganos de una misma Secretaría y, a veces, entre diversas Secretarías. Tal parecería el caso, con el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica, con el de Modernización Educativa y, en algunos aspectos con el de Modernización Industrial.

Una observación mas: se hace una sustentación de los planteamientos del capítulo 7, en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en el PROIDES, en el SINAPPES y en la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, como si fueran normas, lineamientos y mecanismos de absoluta vigencia y de plena actualidad. Tal vez la prudencia aconsejaría una revisión a fondo de estos instrumentos, y una adecuación a las condiciones y necesidades de hoy en día, así como a los procesos y requerimientos actuales y futuros de la modernización del Estado y de la sociedad mexicana; pues se corre el riesgo, de no hacerlo, de que las estrategias y el proceso mismo que se pretende de cambio y modernización del sistema de educación superior se vea frenado y obstaculizado en vez de que sea facilitado e impulsado.

En ese sentido, es conveniente resaltar que en la reactivación del mecanismo de la CONPES se han introducido algunos elementos novedosos, entre ellos, la incorporación de un representante de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, además de un representante de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica y otro de la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES, en el órgano técnico denominado “Secretariado Conjunto”; se han integrado las Comisiones Nacionales de concertación, en los rubros a que alude el Programa, con funcionarios de alto nivel, incluso subsecretarios, de la SEP, SPP y CONACYT y por rectores de las principales universidades, el Director General del IPN y el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES. Pareciera que las condiciones, de esta manera, son más propicias para lograr realmente un nivel de concertación y para llegar efectivamente a acuerdos entre el gobierno federal y las instituciones de educación superior.

El Programa de Modernización Educativa, en el capítulo que nos ocupa, hace menciones expresas a la ANUIES en varias ocasiones. En la parte introductoria del capítulo se dice “la ANUIES ha producido un documento de participación en la modernización educativa que precisa los mecanismos de coordinación y los objetivos de modernización que las propias instituciones hacen suyos”; luego se añade, “el gobierno federal apoya estas iniciativas cuya concertación se realiza por conducto de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), los Consejos Regionales (CORPES) y los Consejos Estatales (COEPES)”.

La ANUIES, en sus diversos órganos, ha asumido que la política de modernización de la educación superior es algo que se va construyendo entre todos los sectores y actores involucrados. Podría decirse en relación a las perspectivas de modernización de la educación superior, en la óptica de la ANUIES, que se trata de una apuesta al futuro, donde el margen de incertidumbre es amplio pero a la vez prometedor: la construcción de un verdadero sistema nacional de educación superior, que pasa por el desarrollo pleno de las funciones y tareas académicas en las regiones del país; por la cobertura y consolidación regional de servicios y actividades de educación superior, y por la búsqueda de autosuficiencia académica regional y local mediante la coordinación y complementación entre las instituciones.

Se requiere, pues, enfatizar, afinar y reforzar los mecanismos y procesos de concertación y la adopción de compromisos, de y entre las propias instituciones, pero también entre éstas y los gobiernos federal y estatales, en particular en lo que se refiere al financiamiento de la educación superior, para mejoramiento sustancial de las condiciones institucionales y las condiciones de vida y de trabajo del personal académico. El proceso está abierto, están formalmente establecidos mecanismos para la concertación y pareciera que hay disposición para definir y precisar reglas del juego entre las partes y respetarlas. Si efectivamente se da la participación de las instituciones y se efectúan procesos verdaderos de concertación y negociación con los gobiernos federal y estatales, y se asumen compromisos, habrá condiciones para que la convocatoria que implica el programa para la Modernización de la Educación no caiga en la irrelevancia, y rinda frutos a la altura de los retos que enfrenta la educación superior y la propia nación.