

SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA EDUCACION SUPERIOR

VICTOR M. ARREDONDO GALVAN*, JAVIER MENDOZA ROJAS**

La educación superior en el momento actual afronta problemas que requieren del análisis y la reflexión para esclarecerlos y para poder abordarlos con acciones y medidas pertinentes y viables. Lo que se expresa en este ensayo recoge opiniones y puntos de vista vertidos en procesos de trabajo colectivo en la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES, aunque la redacción y formalización escrita es de responsabilidad de los autores y no implica una posición institucional.

La intención de este ensayo es contribuir, precisamente, al análisis de los problemas de la educación superior y aportar algunas reflexiones sobre sus perspectivas en el corto y mediano plazo. Las ideas básicas consisten en el planteamiento de una necesaria redefinición del papel de la educación superior y, en ese sentido, de la necesidad de construir un proyecto nuevo de educación superior, sustentado en la corresponsabilidad de las instituciones y organismos, así como de los agentes directos de la educación superior. Por ello el documento está estructurado en dos apartados: 1) la situación de crisis y los problemas centrales de la educación superior, y 2) hacia un nuevo proyecto nacional de la educación superior.

1. La situación de crisis y los problemas centrales de la Educación Superior

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; la deuda externa y la estrategia seguida para su pago puntual que ha impedido todo intento de recuperación económica; el deterioro y desintegración del aparato productivo nacional 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 política 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 reconozca los nuevos actores colectivos 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 actual político en su sentido de responsabilidad pública, ejercicio de la colectividad, reconocimiento de la diversidad y articulación de consensos entre los sujetos sociales; reconocimiento de la

*Secretario académico de la ANUIES.

**Coordinador del proyecto de evaluación y seguimiento del PROIDES de la ANUIES.

dimensión política en toda práctica social y deslegitimación de un modo de hacer política, entendida ésta como prepotencia, clientilismo 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 de 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 en crisis. Por propósitos de brevedad, aquí no se abordan las múltiples manifestaciones de la crisis de la educación superior.^{***} El diagnóstico del PROIDES presentado hace dos años, en términos generales, aún es vigente. No obstante, vale la pena referirse a tres problemas que consideramos centrales: 1) el sentido de las funciones de la educación superior como condicionante de la calidad y cobertura; 2) los mecanismos de coordinación y planeación de la educación superior, y 3) los recursos económicos y los procesos de financiamiento.

1.1. El sentido de las funciones de la educación superior como condicionante de la calidad y cobertura

La reflexión sobre las diversas prácticas académicas que se realizan en las instituciones de educación superior, nos lleva necesariamente al problema de la definición del sentido, la dirección e intencionalidad de las funciones sustantivas de la educación superior: ¿para qué formar profesionales?, ¿para qué realizar investigación?, ¿para qué difundir la cultura y extender servicios?

De acuerdo a esto, el problema central no consistiría en la carencia de recursos o en las deficiencias de la organización (ellos son medios para el logro de fines), sino en el sentido profundo que las instituciones y sus actores tienen y otorgan a su quehacer cotidiano, más allá de los principios declarados.

Es preocupante observar que, con frecuencia, hay una separación entre el nivel de la acción y el de su significación social; entre el desencadenamiento de procesos y la conciencia de los actores; entre el desempeño de roles específicos atribuidos (autoridades, funcionarios, profesores, investigadores, estudiantes y trabajadores administrativos) y los compromisos asumidos.

El sentido explícito y la importancia declarada de las funciones de las instituciones de educación superior (docencia, investigación y difusión de la cultura) se encuentran en tensión, y a veces en contradicción, con el desempeño de otras funciones sociales, no siempre reconocidas o asumidas institucionalmente, como son la de selección y reproducción social, la ideológica y política, entre otras. Esto podría llevar a preguntarnos sobre la existencia de una crisis del sentido y significado social de los fines y funciones de la educación superior. El desafío primario, en consecuencia, será responder en el plano conceptual y en el terreno de la acción, al para qué y hacia dónde dirigir los esfuerzos en el desarrollo de las funciones reconocidas, y cómo enfrentar las múltiples y contradictorias funciones sociales desempeñadas en los hechos. En ello está implícita la construcción de un proyecto de educación superior que tenga como eje central los papeles que deberá cumplir en el futuro inmediato (en el contexto de la crisis) y mediano ante las nuevas demandas que la sociedad plantea y planteará en lo que resta del siglo.

^{***} En el número 65 de la Revista de la Educación Superior se hacen distintos análisis sobre la crisis y la educación superior en el momento actual.

1.2. Los mecanismos de Coordinación y Planeación de la Educación Superior

La coordinación entre las instituciones de educación superior y los subsistemas en que se estructura el sistema es débil, tal como ha sido reconocido en todos los diagnósticos. Los escasos avances obtenidos en los dos últimos años confirma esta situación. La desarticulación entre las decisiones sobre el financiamiento, definición de políticas para el desarrollo de las instituciones y acciones de las dependencias del Gobierno Federal y los gobiernos estatales implicados en la educación superior, representa un problema de difícil solución.

A lo anterior se añade la inexistencia de espacios de coordinación interinstitucional a nivel regional, la insuficiencia en los resultados del trabajo estatal y, la dificultad de concertar acciones en el ámbito nacional. Los esfuerzos realizados se han encaminado más al impulso de procesos de planeación que a la coordinación efectiva de la educación superior para su desarrollo integral.

Pese a los avances observados en la última década en materia de descentralización aún no se ha logrado superar suficientemente el centralismo ni se ha tenido una voluntad política real para impulsar una estrategia de regionalización de la educación superior. Es imprescindible enfatizar la búsqueda de mecanismos operativos de coordinación que articulen los esfuerzos del conjunto y los requerimientos particulares de cada institución, subsistema o región. Es patente la necesidad de modificar patrones de relación entre los elementos del conjunto, a fin de afrontar reclamos como son: avanzar hacia una distribución más equitativa de los recursos en función de requerimientos y problemas regionales; apoyar la descentralización del país en todos los órdenes de la vida social y propiciar acuerdos para la complementación del trabajo de las instituciones, a fin de actuar más adecuadamente ante la complejidad creciente de las tareas científicas, culturales, académicas y tecnológicas. En suma, impulsar un desarrollo cualitativo de la educación superior con los recursos económicos que, no obstante su aumento, continuarán siendo probablemente limitados. Por lo que hace a la planeación de la educación superior, se puede reconocer el desarrollo paulatino de una cultura de planeación y los avances logrados, sobre todo a niveles institucional y estatal. El acopio de recursos técnicos y políticos, como son la celebración de reuniones, la creación de comisiones, las discusiones en órganos colegiados y la capacitación e información de grupos directivos y de apoyo, ha dado por resultado cierto avance en la mayoría de los Estados y de las instituciones de educación superior.

Sin embargo, se observa que la dinámica de las instituciones de educación superior y los planes elaborados para orientar su desarrollo, siguen caminos independientes. A una década de constituido el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), continúa existiendo la brecha entre el nivel normativo de los planes (normas, directrices, lineamientos y políticas) y el funcionamiento real de las instituciones de educación superior. La información disponible, si bien limitada y parcial, podría sustentar la afirmación del escaso impacto de este sistema y de los procesos realizados en sus distintos niveles.

Podrían buscarse ciertas explicaciones de esta situación como sería el contexto de crisis generalizada y la limitación de recursos económicos; aspectos socio-políticos en los ámbitos nacional y estatal; la inexistencia de condiciones institucionales para el desarrollo planificado; la naturaleza compleja de las funciones de la educación superior; la heterogeneidad de instituciones y la autonomía de las universidades; el enfoque normativo-técnico (deber ser) predominante sobre el estratégico (concertación de voluntades) y operativos; la poca información, válida y confiable, de la situación y problemas de la educación superior, tanto cuantitativa como cualitativa; el peso del formalismo y el ritualismo en la educación y el divorcio entre las instancias de planeación y los actores directos del quehacer cotidiano de las comunidades académicas.

Sin duda, lo más importante en la formulación y desarrollo de un plan, es la disposición efectiva de las partes intervinientes para concertar acciones y asumir verdaderos compromisos. Un requisito para ello es la participación efectiva en los procesos de planeación. En la medida en que se establecen mecanismos idóneos para canalizar la participación de los involucrados en las tareas educativas, es factible esperar resultados concretos. La participación implica necesariamente asumir compromisos. De nada vale participar en procesos si no se asumen responsabilidades específicas de todas las partes

involucradas. El gran reto es lograr que los acuerdos formales se traduzcan en actos concretos, que las buenas voluntades genéricas aterricen en interacción, efectiva y permanente, y que los mecanismos para la concertación constituyan espacios estratégicos para el desarrollo de la educación.

La experiencia acumulada a lo largo de una década, desde la puesta en marcha del SINAPPES y, particularmente de las acciones emprendidas en los dos últimos años, en el marco del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), apunta a la necesidad de revisar la estrategia de planeación. Habría que poner el acento en la coordinación y concertación interinstitucional, con sustento en la participación real, priorizando el nivel estratégico y operativo que posibilite:

- La integración de un marco general de referencia y orientación para el desarrollo de la educación superior con la implantación de proyectos institucionales e interinstitucionales.
- La vinculación de los procesos de planeación con los actores institucionales y los niveles de decisión.
- El establecimiento de consensos y acuerdos básicos entre los distintos actores que intervienen en la educación superior.
- La ubicación de la planeación en su dimensión correcta, esto es, como medio para el desarrollo de la educación superior, que necesariamente tiene que asumir tantas modalidades como procesos y situaciones diversas existan. Lo central tal vez debiera ser la noción de desarrollo más que la noción de planeación.
- La consideración de los factores objetivos y subjetivos que limitan el desarrollo de la educación superior, a fin de trascender el carácter formalista de la planeación, en el actual contexto de crisis, inestabilidad y dificultad de previsión a mediano y largo plazo.

Un requisito para lo anterior, además de la firme voluntad política de concertación entre los actores, es la articulación entre los procesos de planeación, financiamiento, ejecución y evaluación. Todo ejercicio de planeación será limitado en tanto los criterios y procesos de financiamiento de la educación superior obedezca a lógicas distintas a la del quehacer racional implícito en la planeación. Una tarea inaplazable es establecer compromisos entre las instituciones de educación superior, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, para la determinación de criterios compartidos y mecanismos eficientes que vinculen procesos hoy inconexos.

1.3. Los recursos económicos y los procesos de financiamiento

El tercer gran problema que ha enfrentado la educación superior, es la disminución drástica de los recursos asignados por el Estado, así como su asignación y destino en las instituciones. La crisis financiera, con implicaciones en todos los órdenes, ha sido el denominador común en los últimos años.

A esta insuficiencia se añade la situación de desigualdad existente entre las instituciones, particularmente entre las universidades públicas. La ausencia de criterios para el financiamiento, y los resultados de la negociación política bilateral entre el Gobierno Federal y cada una de las universidades, ha llevado a una inequidad en la distribución de los montos disponibles. En el terreno del financiamiento se multiplican muchos de los problemas observables en otros ámbitos, ocultamiento de información, falta de transparencia, carencia de racionalidad, subordinación de criterios académicos a prioridades políticas, etcétera.

Ante las perspectivas que se observan para la economía nacional, hoy sumida en su más aguda crisis del último medio siglo, la insuficiencia de recursos económicos en la educación superior continuará restringiendo, probablemente, las posibilidades del desarrollo de este nivel educativo. Si bien aparecen como inaplazables por parte del Estado, las medidas conducentes a priorizar en los hechos -y no sólo en el discurso- el gasto en educación, de igual modo es urgente enfrentar, de modo corresponsable entre Estado y universidades, el problema de diseñar mecanismos para que el financiamiento efectivamente sea un instrumento para el desarrollo de la educación superior.

Este problema, por lo menos contiene tres aspectos interrelacionados: el monto del financiamiento del Estado (aportes federal y estatales); los criterios de distribución a las universidades; y los procesos de

gestión, asignación, ejecución y evaluación. Desde hace más de una década, se han propuesto soluciones parciales, habiéndose ensayado mecanismos que han resultado fallidos, ya sea por la exclusión de las universidades en su definición, o por la agudización de la situación económica del país y por la falta de voluntad política para enfrentar el problema en su magnitud total.

La forma de abordar el problema, en los tiempos recientes, ha tenido dos vertientes: la realización de estudios por órganos técnicos y/o de apoyo (comisiones técnicas de universidades, ANUIES, proyectos nacionales del PROIDES), y la negociación política de rectores de universidades, junto con el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES, y el Gobierno Federal (SEP y SPP). La experiencia mostraría que es posible avanzar en serio en la resolución de este problema sólo en la medida en que el gobierno y las universidades asuman compromisos efectivos dentro de nuevas reglas del juego pactadas de común acuerdo. Esto implicaría asumir la educación universitaria como un servicio público y, en consecuencia, la responsabilidad del Estado de proveer de las condiciones y recursos necesarios para su desarrollo, no sólo cuantitativo sino cualitativo. Como contraparte, se asumirá la responsabilidad de las universidades públicas de destinar los recursos a las actividades para las cuales fueron otorgados y de dar cuenta a la sociedad de su utilización.

2. Hacia un nuevo proyecto nacional de la educación superior

Un criterio base para esclarecer el papel y las perspectivas de la educación superior ha de ser la responsabilidad de las instituciones de educación superior frente a la sociedad, cuya asunción se realiza a través de las funciones de preservación, acrecentamiento, transmisión y difusión de la cultura, de investigación y cultivo de saberes y de formación para actividades especializadas. Las nuevas condiciones y problemas de la sociedad mexicana, plantean la necesidad de esfuerzos de revisión y reorganización de los subsistemas e instancias de educación superior. Este reto que ha de asumir cada institución, también ha de asumirse colectivamente, como corresponsabilidad del conjunto, frente a la nación. Esto último constituye un punto clave.

Es necesario reconocer que se están dando cambios sustanciales en el país, en los ámbitos económico, político, social y cultural. Frente a este proceso de cambio, se requiere construir un nuevo proyecto de educación superior, a fin de atender a las nuevas necesidades y requerimientos de la sociedad, desde y con las funciones específicas propias de las instituciones de educación superior.

Un nuevo proyecto de educación superior deberá rearticular los elementos y procesos hoy existentes en torno a dos directrices centrales: a) los nuevos problemas a los que la educación superior tiene que dar respuesta para lo que resta del siglo y para el inicio del venidero, y b) un compromiso corresponsable entre todos los actores que intervienen en el desarrollo de la educación superior para hacer viable dicho proyecto.

Desde hace por lo menos dos décadas se ha venido realizando una serie de acciones tendientes a mejorar la calidad académica de las instituciones a través de mecanismos de colaboración, concertación y planeación. Los logros y las limitaciones de estos esfuerzos, deben ser retomados y analizados para avanzar hacia la constitución de un sistema de educación superior que responda a los desafíos de construcción de un proyecto de desarrollo nacional. Para caminar en esta dirección se necesita revisar y actualizar lo relativo a los fines y funciones que realizan las instituciones, y lo relativo a los medios con que cuentan para ello. Han de identificarse las funciones reales que competirá realizar a las instituciones en los años por venir, a la luz de los actuales retos en el terreno del desarrollo de la ciencia y la tecnología, la economía, la política, la cultura y el contexto internacional; asimismo la definición de los recursos y formas posibles de organización es una tarea insoslayable a la que habrá que prestar la máxima atención en el momento actual. Además, deberán explicitarse las funciones sociales que realizan las IES (socialización, selección social, acreditación, capacitación para el trabajo, formación intelectual y canalización de conflictos potenciales en otros terrenos) y deslindar aquellas que verdaderamente compete realizar a la educación superior de las que deben ser atribución de otras instituciones y espacios sociales.

En cuanto a los medios, se deberá revisar la actual estructura de la educación superior, los procesos de financiamiento, los marcos normativos, las formas de organización de las instituciones y sus estrategias de

coordinación y planeación, a fin de avanzar hacia la conformación de un sistema de educación superior que articule efectivamente los niveles estatal, regional y nacional, y los intereses y necesidades de cada institución.

En cuanto a la cobertura de los servicios que ofrecen las instituciones, su necesaria ampliación deberá darse con criterios como los siguientes: a) el desarrollo equilibrado de las funciones sustantivas en el conjunto del sistema de educación superior (superación de la actual marginación de la investigación y la extensión de la cultura); b) la descentralización y regionalización, a fin de posibilitar la atención real a las necesidades e intereses locales; c) la homogeneización de las tasas de atención a jóvenes en las diversas entidades federativas y la tasa de atención nacional de acuerdo a parámetros internacionales; d) la diferenciación y complementación de las instituciones en cuanto a áreas de atención, en lugar de un crecimiento lineal e inconexo de cada una.

Las condiciones actuales exigen de las instituciones, un esfuerzo compartido para mejorar su funcionamiento y dar solución a los problemas inherentes a su desarrollo y al de las regiones en que se ubican. La descentralización y regionalización deberá ser un propósito prioritario, no sólo en los discursos sino en las acciones de todos los involucrados en la educación superior. Se requiere el diseño de estrategias y la operación de mecanismos en que participen tanto las instituciones como los gobiernos federal y estatales. Este propósito, sin embargo, deberá sustentarse en la historia del país y de las instituciones; impulsar el desarrollo de la educación superior y no violentar las instituciones; basarse en la corresponsabilidad y en la búsqueda de consensos y nunca en la arbitrariedad y la imposición. Pero también implica que, una vez acordadas las estrategias y los mecanismos, se asuman las responsabilidades y canalicen los recursos y apoyos necesarios, a fin de trascender el simple nivel propositivo.

Una de las finalidades que ha estado siempre presente en los planes y proyectos para el desarrollo de la educación superior es el mejoramiento de la calidad de los servicios que se ofrecen. Sin embargo, muchas de las situaciones actuales parecerían apuntar en sentido opuesto, en el del deterioro de la calidad de las experiencias educativas. A fin de mejorar los procesos y resultados en la docencia, en la investigación y en la extensión de la cultura, en el conjunto de la educación superior, será necesario crear o consolidar las condiciones institucionales de posibilidad al respecto. Habría que hacer planteamientos integrados de carácter institucional y no exclusivamente de índole académica, en una visión estratégica de relación de fines y medios. En este sentido parece importante impulsar un proceso nacional de reforma integral de la educación superior, proceso que permita conjuntar los esfuerzos a realizar en los años por venir.

Para el impulso de este proceso nacional de reforma, sin embargo, habría que asumir el necesario compromiso entre las partes involucradas -Gobierno Federal, gobiernos estatales e instituciones- que exigiría entre otras cosas, condiciones como las siguientes:

- Asumir el papel social de las instituciones de educación superior en el contexto de crisis y cambio del país, y revisar críticamente el desempeño de las funciones que hasta hoy han cumplido.
- Modificar aquellas prácticas nocivas arraigadas en las instituciones en función de los propósitos comunes a perseguir, tales como son el clientelismo, la burocratización y los corporativismos.
- Asumir que los retos de la educación superior no se pueden afrontar desde posturas individualistas, como si cada institución fuera una isla; reconocer que en el futuro, cada vez más, todos necesitarán de todos. Pasar de las responsabilidades aisladas a la corresponsabilidad. Para ello, la autonomía deberá ser pensada también como solidaridad y compromiso nacional.
- Establecer mecanismos para garantizar la participación organizada de las instituciones y de sus comunidades académicas en la definición de las políticas de la educación superior y, al mismo tiempo, fomentar que se asuma la responsabilidad implicada en esta participación.
- Redefinir las relaciones entre las instancias nacionales de coordinación, apoyo y financiamiento (Gobierno Federal, ANUIES, organismos diversos, etcétera); entre estas instancias nacionales y las instituciones y entre éstas entre sí, para la constitución de un sistema de educación superior.

- Modificar estructuralmente los procesos y criterios para el financiamiento de la educación superior, por medio de la vinculación orgánica entre los procesos de planeación, financiamiento, ejecución y evaluación.
- Conciliar la coordinación de la educación superior con la autonomía universitaria buscando la conformación de un conjunto unitario, que no uniforme.
- Buscar compromisos, corresponsables y efectivos, entre los actores para superar todo formalismo carente de sustancia.
- Destinar los recursos necesarios para el desarrollo del conjunto de instituciones, incrementando el porcentaje del Producto Interno Bruto y del gasto público destinado a educación superior y normando la responsabilidad de la administración pública, a nivel federal y estatal, de proporcionar recursos para la prestación del servicio público de educación superior.

Lo señalado hasta aquí no son sino algunas consideraciones que habría que tomar en cuenta para la construcción de un nuevo proyecto de educación superior, en los términos en que se ha señalado. Las formas y los procedimientos para transitar por la senda de la reforma son variados y hasta contradictorios. Es tarea de las instituciones mismas precisarlos y definir en concreto el rumbo del conjunto, retomando las experiencias positivas de distintos planes y proyectos encaminados a mejorar este nivel de estudios, pero también sentando nuevas bases para superar sus grandes limitaciones y deficiencias. Se requiere, hoy más que nunca de un gran esfuerzo colectivo de imaginación y creatividad, a fin de dar soluciones nuevas a viejos y nuevos problemas.