

# Políticas de educación superior en México. Reporte de los examinadores externos de la OCDE

**R**eproducimos un fragmento del documento realizado por los evaluadores externos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre la educación media superior en México. Estimamos que este documento puede constituir un excelente punto de partida para una discusión en torno al tema.

## Las cuestiones clave

### A. Flexibilidad

Sin remontarnos hasta el siglo XVI, cuando la Universidad se componía de las cinco facultades de Teología, Derecho canónico, Derecho civil, Medicina y Artes, podemos decir que la educación superior tuvo como función durante mucho tiempo formar a una élite social, los miembros de las profesiones liberales y los cuadros de la administración pública. Su objetivo era profesional, sus programas de estudio correspondían a cada una de las profesiones, estaban controlados por ellas y básicamente eran enseñados por sus miembros. Un rasgo característico de las profesiones era su estabilidad, y la investigación no parecía necesaria para la enseñanza. En México, el acceso a las principales profesiones (médico, dentista, abogado, ingeniero, químico, arquitecto, contador, sicólogo), sigue estando protegido, y los títulos de cada licenciado son formalmente ratificados por la Dirección General de Profesiones de la Subsecretaría de Educación Superior, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución y sus leyes reglamentarias.

---

A lo largo de su periodo de expansión, la educación superior, presionada por la urgencia y movida por una ideología de la democratización concebida como crecimiento en forma idéntica, nunca puso en tela de juicio este antiguo modelo. Y sin embargo el país se iba industrializando, los empleos de cuadros en las empresas se multiplicaban, las salidas para los estudios se ampliaban y se diversificaban. La respuesta fue la creación de institutos tecnológicos inspirados en el modelo del IPN y sobre todo un aumento considerable del número de carreras: hay ahora para licenciatura 738 denominaciones diferentes en todo el país y su número se ha multiplicado por 8 en 20 años, con picos de 13.5 para el sector de las formaciones de ingeniería y de 16 para el sector de la agronomía. Pero tal proliferación, en ausencia de un replanteamiento de la estructura general de los estudios, no hizo sino más complejo el sistema, más rígida su compartimentalización y más difícil la comparación entre las distintas instituciones, y por tanto la movilidad entre ellas. Además, su pertinencia descansa sobre la hipótesis de la existencia de profesiones bien determinadas y relativamente estables en el tiempo, que corresponden a las ramas de la educación superior. Y esto, aunque pudiese ser cierto para las profesiones liberales, lo es mucho menos para los empleos de las empresas.

Además, con el tiempo y las crisis que han sacudido al mundo, y más particularmente a México, se ha caído en la cuenta de que la transformación del empleo era mucho más profunda que la ampliación y la diversificación de las salidas de las formaciones superiores. La aceleración del progreso técnico lleva a lo que hemos podido llamar la revolución de la inteligencia, es decir, la utilización del saber no sólo como medio para entrar en una carrera y acceder a una posición social de por vida, sino como un factor de producción, de adaptación y de competitividad. Además, la globalización de la economía conlleva a la conformación de grandes regiones, donde se requiere de cierta transparencia y donde se instaure cierta movilidad de las mercancías, de las ideas y finalmente de las personas: América del Norte es ahora una de esas regiones. Estas dos mutaciones implican para la economía una fuerte incertidumbre, para el mercado de trabajo la exigencia de mayor flexibilidad, para los individuos la certeza de que, sea cual fuera la calidad de su formación inicial, tendrán a lo largo de su vida que adaptarse al cambio y continuar apren-

diendo. Flexibilidad y movilidad aparecen ahora como las palabras clave.

Un sistema de cursos rígidos no responde ya, por tanto, a las necesidades de adaptación. Para comenzar una elección precoz e irrevocable no facilita una distribución armoniosa de los estudiantes entre las ramas. Sin duda, no es razonable que actualmente en México una tercera parte de los estudiantes se hallen en las tres ramas de la Contabilidad, el Derecho y la Administración, que son además aquellas cuyos efectivos más han aumentado, mientras que está lejos de ser comprobable que haya ocurrido lo mismo para sus salidas. En cambio, las formaciones en ciencias exactas y naturales acogen a menos del 2 por ciento de los estudiantes en 1994, contra 3 por ciento en 1980.

Además, aun cuando pueda parecer paradójico, una organización en ramas estrechamente profesionales ya no se adapta a un mercado de trabajo que insiste tanto para la "profesionalización" de los empleos y de las personas que los ocupan. La profesionalización se sustenta en competencias personales y transversales (asumir responsabilidades, comunicar, trabajar en equipo, documentarse, razonar...) por lo menos tanto como sobre conocimientos propios a una profesión o un sector de actividad. Además, una especialización precoz lleva a atolladeros trágicos: no podemos quedarnos callados ante el caso de esos estudiantes de escuela normal, que luego de cuatro años de formación, descubren que no hay ningún puesto disponible para ellos. Vemos aquí un ejemplo de las dificultades causadas por la excesiva importancia otorgada al título de licenciatura y la ausencia de niveles de salida intermedios. La decisión, en 1984, de que los maestros de educación básica deberían tener una educación superior sin duda estuvo justificada, pero ¿era necesario irse hasta cuatro de años de estudios superiores, más o menos el mismo nivel que la mayoría de los profesores de universidad? No olvidemos finalmente el número inaceptable de los abandonos a medio camino, que son en gran parte resultado de esa rigidez y que constituyen un desperdicio humano del que habría que preocuparse más.

Llegó, pues, el momento de sacar consecuencias de este análisis y de reflexionar sobre tres tipos de flexibilidad: una flexibilidad de ramas que lleven a un dado nivel de formación, sobre todo la licenciatura; una diversificación de los niveles y los tipos de formación;

---

---

la posibilidad de progresar mediante una formación a lo largo de toda la vida. Las iniciativas no faltan ya en diversos sitios, que sería imposible citar en su totalidad, y por tanto no es difícil hacer propuestas.

### *1. Una flexibilidad de las formaciones*

El sistema centralizado de los institutos de tecnología recientemente redujo el número de sus ramas de 55 a 19; ahora la especialización se da ahí bajo la forma de opciones de fin de estudios. Efectivamente, una idea a desarrollar en todos lados es la de una especialización progresiva, presentando de manera arborescente las formaciones dadas de un campo específico. Así sería posible abrir las nuevas especialidades útiles a la economía sin por ello aumentar todavía más el número de carreras. En las universidades, se podría entonces avanzar hacia un reagrupamiento de las escuelas profesionales en estructuras más pluridisciplinarias. Los maestros verían de tal manera una ampliación de su campo de acción; es ya el caso de las universidades que han adoptado una estructuración en departamentos. ¿No iría esto también a favor de un acercamiento de las escuelas normales y las universidades —la docencia es una carrera profesional entre otras— para permitir al menos a una parte de los estudiantes ingresar a la docencia tras haber comenzado sus estudios en una universidad?

Además, algunos conocimientos deberían estar presentes en todas las formaciones, por ejemplo la informática, nociones de economía, las lenguas extranjeras. La puesta en práctica de este principio puede darse bajo la forma de un tronco común, que permita el encuentro de estudiantes de especialidades distintas, ya sea por una adaptación más específica a cada rama, en particular a través de las aplicaciones elegidas, de manera que se motive mejor a los estudiantes. Por lo que toca a los idiomas hemos podido verificar que, pese a brillantes excepciones y esfuerzos en marcha en muchas instituciones, su práctica todavía no está suficientemente desarrollada ni entre los estudiantes ni entre los profesores.

Para introducir mayor flexibilidad puede realizarse una compartimentalización modular en créditos, como lo hacen ya algunas universidades. Entonces la responsabilidad de la elección recae sobre

los estudiantes: saber elegir es parte de una formación adaptada a las necesidades actuales. No obstante, hay que guiar a los estudiantes, sobre todo cuando se implanta un sistema nuevo que puede representar para ellos una revolución; y sin embargo, los servicios de apoyo a la orientación parecen poco desarrollados. Pero las ventajas del sistema de créditos son numerosas. Ante todo, permite que varíe la duración de los estudios para adaptarla al ritmo propio de cada estudiante y al hecho de que muchos de ellos ejercen paralelamente una actividad profesional; digamos además de paso que la duración actual nos parece demasiado larga en promedio. Luego habrá que facilitar la movilidad de los estudiantes tanto en el seno de la institución como en el ámbito nacional e internacional, siempre y cuando las universidades se pongan de acuerdo sobre un reconocimiento recíproco de sus créditos; esto supone, claro está, programas de estudio más comparables y una confiabilidad de la evaluación de los conocimientos.

## *2. Una diversificación de los niveles y los tipos de formación*

Hemos señalado que el sistema educativo mexicano comprende dos grandes bloques: la educación básica destinada a la masa de niños; la educación superior y su antecámara, la media superior, para la élite. Progresivamente se fueron creando formaciones técnicas intermedias, con el IPN, más tarde el CONALEP y las otras formaciones terminales de nivel medio superior, así como los centros de formación profesional elemental (capacitación para el trabajo). Estas formaciones responden a las necesidades de una economía moderna en cuanto a técnicos y trabajadores calificados. Pero sólo lo hacen parcialmente en el plano cualitativo; las formaciones impartidas por los centros de formación profesional son frecuentemente demasiado cortas y de calidad variable, mientras que la validez de las del CONALEP y otros programas de ese tipo se ve puesta en tela de juicio; desde el punto de vista cuantitativo, el conjunto de estas formaciones no atrae sino a una pequeña minoría, que además tiene tendencia a disminuir; los jóvenes se sienten atraídos más bien por las formaciones que les permitan acceder a la educación superior.

En la propia educación superior, prácticamente no hay posibili-

---

dades de salida a un nivel intermedio. El único ejemplo notable es aquél, reciente, de las siete universidades de tecnología, que forman en dos años técnicos superiores. Si bien esto parece prometedor, este tipo de formación sólo representa actualmente a cerca de 3 000 estudiantes. Y sin embargo nos impresionó ver durante nuestra visita el dinamismo de estas instituciones y el carácter innovador de la enseñanza, la importancia dada a los trabajos de taller o de laboratorio, a los largos periodos de entrenamiento en las empresas, a la estrecha cooperación entre los maestros y esas empresas. Los jóvenes diplomados no tienen ninguna dificultad, pese a la crisis, para obtener empleos calificados. Incluso se nos señaló que sus sueldos eran a menudo superiores a los de los jóvenes licenciados.

Esto, en nuestra opinión, merece una reflexión de parte de las autoridades mexicanas. En efecto, en numerosos países de la OCDE, las formaciones superiores cortas en dos o tres años, con un carácter más práctico y más profesional, son un elemento esencial de su estrategia de educación superior, los institutos universitarios de tecnología en Francia, los *Senshu Gakko* en Japón, los *Fachhochschulen* en Alemania. Tales formaciones acaban de ser implantadas en Italia (*laurea breve*), en Suiza (*hautes écoles spécialisées*), en Austria (*Fachhochschulen*) y en Finlandia (*Ammatikirkeakoulu*). En la mayoría de los casos estas formaciones se organizan de manera independiente de las otras formaciones superiores, pero pueden también organizarse vinculadas con las universidades u otras instituciones de educación superior.

Si se compara su situación con la de los países de Europa, México, como hemos visto, no tiene un mal lugar en cuanto a las formaciones profesionales de nivel elevado, que implican cuatro o cinco años de estudios, en particular en cuanto a la de los ingenieros (cerca de 40 000 cada año, es decir, aproximadamente el doble que en Francia para una población 1.5 veces más numerosa). Pero también se ha mostrado que en la mayoría de los países europeos, del 50 al 80 por ciento de los estudiantes del nivel "medio superior" siguen una formación profesional o tecnológica; además, las formaciones superiores cortas atraen a una proporción notable de los flujos de estudiantes que entran a la educación superior y la eficacia de una economía moderna se cimienta en gran parte en los técnicos y cuadros medios: en el seno del área económica de América del Norte, el desarrollo

de estas calificaciones intermedias puede ser a mediano plazo la oportunidad para México.

También hemos llamado la atención sobre los peligros de fractura que presenta una bipolarización de la sociedad en un contexto en el que la desregulación y la globalización de la economía hacen crecer aún más el abismo social y cultural entre unos y otros. Para los propios objetivos de democratización, el salto que lleva en una sola generación, a los hijos de familias que sólo tuvieron una instrucción primaria, hasta el nivel de cinco años de educación superior es bien difícil de franquear, y no es posible sino para un pequeño número. Hay que proponer a las clases medias no estudios largos en los que tres cuartas partes, si no es que más, son eliminados, sino objetivos más realistas y más accesibles.

Tanto la competitividad económica como la armonía social exigen en consecuencia un desarrollo de las calificaciones intermedias: en el nivel medio superior en vinculación con el deseable y probable aumento de la escolarización; en el nivel superior, donde son casi nulas, con un objetivo complementario no de reducir el número de licenciados, sino de disminuir considerablemente el número de las salidas sin diploma y de ofrecer nuevas perspectivas a esta clientela ampliada.

Esta última precisión no es inútil, ya que una iniciativa que busque el desarrollo de las calificaciones intermedias, sin duda, chocará con una acusación de este tipo. Si ese desarrollo no se dio antes, si no ha cobrado amplitud, pese al interés que tienen por él muchos de los actores de la vida económica, es sin duda porque choca con una dificultad más profunda: la tradicional atracción de la licenciatura, su imagen en la sociedad mexicana. Si bien esta dificultad es particularmente fuerte en México, donde esa palabra volvía sin cesar durante nuestras entrevistas, existe en mayor o menor medida en todos los países. Es casi siempre la duración de la educación general la que tradicionalmente determina la posición social. Existen por lo general ramas que llevan a la educación superior y ramas que llevan a ella más difícilmente o que no llevan, sino que van más bien orientadas al ingreso a la vida profesional. Esto conduce fácilmente a desvalorizar la formación para el trabajo respecto de la enseñanza general, ya que lleva a posiciones inferiores a las que podrían esperarse cursando una formación general.

---

En México, el bachillerato tecnológico ofrece un ejemplo interesante de solución fallida: como dijimos, es bivalente en el sentido que permite ya sea una salida al mercado de trabajo o una continuación de estudios en la educación superior. Por tanto, no es un callejón sin salida como lo son las formaciones terminales del mismo nivel, y ello le permite ser más atractivo y realmente sus efectivos tienden a aumentar, en detrimento de aquellos de las formaciones terminales. Pero en realidad la gran mayoría de quienes lo obtienen se precipitan a enrolarse en la educación superior en estudios que lleven a la licenciatura. Si, como preconizamos, México desarrolla en el nivel superior formaciones de técnicos superiores, habrá que cuidar mucho que no se presente de nuevo un problema análogo.

### *3. El paso de un nivel de calificación a otro y la formación a lo largo de la vida*

El margen de maniobra es, pues, estrecho entre el callejón sin salida que no atrae a los jóvenes y la vía abierta que los alienta a continuar estudios largos. La solución puede consistir en implantar, primero, en colaboración con el mundo del trabajo, niveles de formación y de calificación que sean reconocidos en las empresas y que tengan una fuerte imagen social; luego, posibilidades de pasar de uno al otro: de la capacitación a una formación de técnico; de ese nivel, tras las formaciones llamadas terminales, al de técnico superior; de éste al nivel profesional de la licenciatura; e incluso de éste a un posgrado. El paso podría darse a través de una formación recurrente, es decir, tras un periodo de empleo.

Se obtendrían así ramas en las cuales se podría entrar a distintos niveles, y sobre todo salir a diversos niveles, luego volver en el marco de una formación recurrente. "Que cada soldado lleve en su cartuchera su bastón de mariscal", decía Napoleón. Se trata aquí de intentar conciliar el desarrollo de calificaciones intermedias con la flexibilidad de las formaciones y la movilidad de las personas, insistiendo en la posibilidad de una formación a lo largo de toda la vida. Más allá incluso de la búsqueda de una progresión en la escala de las calificaciones, la formación continua debe ser desarrollada en México. La demanda comienza a aparecer luego de la Ley del Trabajo de 1978 y las instituciones de educación superior deberían estar



en capacidad de cumplir ahí su papel, lo cual hasta el momento hacen escasamente.

Sin embargo hay que señalar que en las ramas que disponen de varios niveles de salida, la forma de aprendizaje no se concilia bien con la especialización progresiva que recomendábamos más atrás. La definición de los contenidos exige una reflexión sobre lo que es el paso de un nivel de calificación a un nivel superior: si en el caso de las profesiones liberales, como por ejemplo la medicina, consiste en una especialización y una profundización, en la empresa moderna se trata más bien de una ampliación del campo profesional, para acceder a funciones de responsabilidad, de promoción de cuadros, de concepción, de decisión, que exigen una extensión de la autonomía en el espacio y en el tiempo. Los formadores deben entonces descubrir cómo apoyarse, para ampliar la competencia sobre ciertos conocimientos y *know-hows* especializados, adquiridos en el nivel precedente. Estamos, pues, ante dos concepciones pedagógicas, una más deductiva, la otra más inductiva, que podrían caracterizar a instituciones diferentes: los institutos tecnológicos podrían por ejemplo desarrollar esta pedagogía inductiva, en formación inicial como en formación continua. En un caso tanto como del otro, un sistema de créditos es útil, siempre y cuando las reglas de elección y sucesión de los módulos sean en él suficientemente firmes. Puede además decirse que un sistema modular facilita el compromiso entre la flexibilidad de los programas en el tiempo y la movilidad de las personas.

¿Podrá verse en estas sugerencias una afinidad con el proyecto de sistema normalizado de competencias laborales desarrollado con el apoyo del Banco Mundial o más bien parecería para los niveles de calificación más modestos? Sin duda, y hay aquí una oportunidad de aprovechar para avanzar hacia un sistema más dúctil que integre los diversos niveles a partir del de obrero calificado. Sin embargo, hay que señalar que este tipo de sistema es objeto de diversas críticas, y en primer lugar en el Reino Unido, de donde es originario bajo la forma de *National Vocational Qualifications*. La principal advertencia es que una calificación profesional no es un rompecabezas de competencias independientes medidas en un momento dado. Además, ese sistema parte de las necesidades del empleo que son más fáciles de definir en un sistema tayloriano —que está en vías de

---

desaparición— que es una organización evolutiva del trabajo. En México en particular, las empresas son muy diversas, con un importante sector informal y grandes firmas dirigidas desde distintos países extranjeros, que buscan más bien introducir las estructuras profesionales del país de origen o utilizar la mano de obra existente más que definir sus necesidades. Temeríamos que se diera en México una normalización importada sin precaución desde el exterior. Nos parece, pues, que una política basada únicamente en la demanda sería difícilmente eficaz, que una política de la oferta de formación sigue siendo necesaria e incluso que, si es bien llevada, pueda tener un efecto estructurante sobre el empleo. Finalmente, sería necesario que el sistema educativo y las empresas inventen juntos calificaciones y formaciones.

Más generalmente, la cuestión está en hallar qué elemento motor permitiría iniciar las transformaciones propuestas, orientarlas para que respondan a las necesidades económicas y sociales, las de un país él mismo "en transición". Resulta evidente que tal motor no puede ser detectado sino a través de la profundización de las relaciones entre el sistema educativo y la economía y, más ampliamente, entre la sociedad: para dar un ejemplo, el desarrollo de las calificaciones intermedias, que preconizamos, debe ser proporcionado a las necesidades de reclutamiento a ese nivel. Además, la calidad de esas relaciones condicionan también, en nuestra opinión, los recursos que el país decida destinar a la educación y en particular a la educación superior.

## **B. Pertinencia: las relaciones con la sociedad**

Globalmente, las relaciones son débiles, incluso en el sector de la educación tecnológica. Según una fórmula que ya hemos empleado, la educación superior se consideraba tradicionalmente como guardiana de la identidad nacional o vanguardia crítica de la sociedad, más que estar a la escucha de las necesidades nacidas de sus transformaciones. Resulta por cierto sintomático que en general los consejos de administración de las instituciones públicas no incluyan a ningún representante de los medios exteriores; las instituciones privadas, por su parte, tienen más relaciones con la economía. Recíprocamente, muchos actores sociales, sobre todo en los medios eco-

nómicos —patronales y sindicales— no esperan nada preciso de la educación superior, y se contentan al respecto con un discurso a veces generoso, en todo caso, hecho de generalidades; algunos muestran una clara preferencia por las instituciones privadas.

Sin embargo, entre muchos de los responsables de la educación superior, entre los estudiantes y en cierta medida entre los empleadores y en las organizaciones representativas de las empresas (COPARMEX, CANACINTRA, CONCAMIN, Cámaras de Comercio) emerge fuertemente la preocupación de hallar vías para un acercamiento. Un reciente coloquio celebrado en la Universidad de Guadalajara en mayo de 1995 sobre “calificación, formación, empleo” fue una clara manifestación de ello. Y una vez más, para hacer propuestas basta con inspirarse en iniciativas que hayan salido a la luz aquí o allá.

### *1. Profundizar la vinculación con la economía*

El objetivo es acompañar las transformaciones económicas y participar en el desarrollo nacional y local, sobre todo mediante la creación de empresas. Para el desarrollo local, algunas instituciones, casi siempre creadas en los últimos años, se han fijado explícitamente el proyecto de impulsarlo, como las universidades tecnológicas, otras jóvenes universidades y algunos institutos tecnológicos fundados con el apoyo de los estados. Estos ejemplos, como lo que se ha podido realizar en otros países, sugieren cuatro direcciones a explorar, que se aplican prioritariamente a las ramas tecnológicas y de ingeniería y más generalmente a aquellas que tengan importantes salidas en las empresas: conciernen los programas de estudio, las instituciones y sus componentes, los docentes y los estudiantes.

#### *a) Programas de estudio definidos conjuntamente con los medios profesionales*

Hoy en día, en la gran mayoría de los casos, las ramas se definen y los programas se fijan sin ninguna consulta con los socios económicos, lo cual hace que su pertinencia resulte aleatoria. Sin embargo, en el caso de los institutos tecnológicos, a raíz de la reciente reforma de los programas, se escuchó a representantes de los sectores profesionales, pero las decisiones fueron luego tomadas sólo por los pro-

---

---

fesores. Debería darse un paso más creando, para cada sector profesional, un comité permanente compuesto por representantes de los actores económicos y profesores, que tuviese poder de decisión, o al menos de propuesta al subsecretario del ramo. Esos comités serían nacionales, a reserva de dejar libre cierta parte del programa para las necesarias adaptaciones al contexto local, como es actualmente el caso. Tales comités nacionales existen por cierto para cada una de las especialidades de las universidades tecnológicas. Para las universidades en general la cuestión es más delicada, dada la autonomía de la mayoría de ellas. Los comités nacionales, que funcionarían por ejemplo vinculados con la ANUIES, podrían asesorarlas.

No hay que soslayar que el trabajo de tales comités, basado en un análisis de las necesidades y en la definición de las competencias referidas por los sectores de empleo en los diversos niveles de calificación, debería tener el carácter muy profesional, lo cual exige que dispongan de recursos humanos suficientes; ésta es por cierto una de las razones para proponer que no se multipliquen los comités en el ámbito de los estados y las universidades. Puede, no obstante, esperarse que con el apoyo de la experiencia que poseen otros países en este terreno, las competencias necesarias podrán ser halladas tanto entre los profesores como en las organizaciones patronales. También sería útil poder integrar a los comités a los otros socios sociales que son las organizaciones sindicales de los diversos sectores de empleo; sin embargo, no es seguro que esto pueda darse con eficacia en todos los casos, y podría ser más bien un objetivo a mayor plazo, para el que sus representantes deberían irse preparando.

#### b) *Trabajos efectuados por las instituciones para las empresas*

Algunas instituciones, a veces alentadas por el CONACYT o el FOMES, efectúan trabajos para empresas privadas o públicas: estudios, investigaciones, realizaciones, a veces en el marco de *junior enterprises*, formación continua de personal. De ahí obtienen recursos, y también temas que constituyen soportes para la formación de sus estudiantes y un conocimiento de las necesidades de la economía. En cuanto a las empresas, también sacan provecho y ahí se da una forma para que la educación superior participe en el desarrollo local, como lo pudimos ver en muchos sitios. Tales actividades parecen

naturales para las universidades tecnológicas. En cambio, los institutos tecnológicos parecen tener dificultades para aceptar hacer esto: no podrían, según se nos dijo, celebrar contratos con una empresa, sin duda porque carecen de personalidad jurídica. No sólo deberían, pues suprimirse las dificultades de orden reglamentario si es que existen, sino que habría que alentar a todas las instituciones para realizar trabajos orientados a las empresas y en colaboración con ellas.

*c) Docentes venidos de las empresas*

Tendremos oportunidad de volver más adelante sobre el número elevado de profesores que no enseñan de tiempo completo. Sabemos que, en el pasado, la mayoría de los profesores no lo eran de tiempo completo: se trataba, para los profesionistas y liberales, de formar en la universidad a sus futuros colegas. Hoy en día más que nunca, una buena utilización de los puestos no permanentes consistiría en reclutar a personas que tengan, por otra parte, un empleo en una empresa o una administración pública, para pedirles que enseñen basándose en su experiencia profesional; esta posibilidad está lejos de ser muy generalizada, aun cuando sea la regla en las universidades tecnológicas. Además, para los puestos permanentes de los institutos tecnológicos, podría darse preferencia al reclutamiento de docentes que hayan trabajado en empresas durante un periodo suficientemente largo.

*d) Periodos de trabajo en empresas para los estudiantes*

Muchos estudiantes ya desempeñan un trabajo remunerado en paralelo con sus estudios (cerca del 30 por ciento en la UNAM). Fuera del ingreso económico, a menudo indispensable, que ello les reporta, de esa manera evitan aislarse del mundo adulto que constituye el rescate de sus largos estudios; esas actividades permiten, al menos en algunos casos, el conocimiento mutuo entre los jóvenes y las empresas, lo que facilita el acceso al empleo. Hay que señalar a este respecto que el trabajo de estos estudiantes no se toma en cuenta

---

---

para la organización de los estudios, lo que obliga a algunos estudiantes a cumplir con horarios verdaderamente inhumanos.

Estas actividades no son obligatorias, no están vinculadas con los estudios y pueden incluso estar muy alejadas de ellos. Por tanto, no se extrae de ellas un beneficio pedagógico, para diversificar las modalidades de acceso a los conocimientos y adquirir información sobre el medio de trabajo imposibles de llevar a un establecimiento educativo. Si se organizaran tales actividades dentro del marco de la formación y bajo supervisión de un tutor por ambas partes, favorecerían también un conocimiento mutuo entre instituciones formativas y empresas, conciliando las exigencias del corto plazo en el que funcionan las empresas, y de largo plazo al que los planteles educativos son más sensibles.

Además, en numerosos países existen periodos de trabajo en empresas integrados a la escolaridad de las ramas tecnológicas y tomados en cuenta para el diploma final. Es, sin duda, por todas esas razones por las que, a raíz de la reciente reforma, los estudiantes de los institutos tecnológicos deben obligatoriamente efectuar un periodo de prácticas en una empresa, en principio durante un semestre. Sería deseable extender esta práctica, con la finalidad de hacerla obligatoria. Quizá se requeriría para ello contemplar un estímulo financiero o fiscal para las empresas.

## *2. Más allá de la economía, la sociedad*

Hemos insistido mucho sobre los vínculos entre la economía y el empleo, ya que esta preocupación es la más manifiesta hoy en día en este país en crisis. Las palabras mutación, modernización, transición, adaptabilidad, movilidad, flexibilidad, son las que más a menudo surgen y ya no se habla más que de desregulación, globalización, predominio de los "mercados". Pensamos, no obstante, que este lenguaje, si bien hay que oírlo y si bien está tan extendido hoy que casi constituye un "pensamiento único", está lejos de agotar la realidad. ¿Mutación del mundo de la economía, del empleo, cuando toda persona, y quizá toda sociedad, se concibe ante todo como una permanencia? ¿Globalización de los mercados, modernización, autopistas de la información, cuando tantos hombres y mujeres, en todos los

países, nunca han salido de su pueblo o de su barrio? ¿Globalización de los mercados, cuando su preocupación, y esto también en México, es sobre todo qué comer al día siguiente?

La misión de la educación —y en particular de la educación superior— es quizá servir como lazo de unión entre estos contrarios, garantizar un poco de coherencia para intentar conjurar la fractura social, reforzar la sociedad civil. No lo logrará sola y no se trata de que nosotros hagamos propuestas del tamaño de semejante desafío, sino más bien de llamar la atención hacia ciertos aspectos concretos de las relaciones entre la educación y la sociedad, sobre todo con las familias que no envían a sus hijos a la educación superior.

El acceso a la educación superior es de por sí inequitativo en todos los países. En México, donde sigue considerándose como una esperanza de promoción social, esta desigualdad debería estar mucho más presente en la conciencia de la opinión pública: un primer paso consistiría en disponer de estadísticas nacionales sobre el origen social de los estudiantes. Además, cuando, como es el caso aquí, la educación superior es financiada básicamente por los poderes públicos, y por tanto por el conjunto de la población, las desigualdades de acceso también puede significar una injusticia financiera. Esto puede corregirse mediante las becas de estudio: el principio debería ser que cualquier joven que sea reconocido como apto para ingresar a la educación superior no se vea impedido de hacerlo por dificultades financieras. Sin duda, esto implicaría ampliar considerablemente un sistema de becas actualmente complejo y muy poco desarrollado.

Para poder establecer un vínculo entre los dos polos de la sociedad hay una medida notable, establecida en los años treinta, que es el servicio social de los estudiantes, uno de los requisitos exigidos para obtener un título universitario. Pero esa idea se aplica mal: de manera puramente formal —“basta con ir a firmar”— o se confunde con un periodo de prácticas en una empresa (con frecuencia del sector público) que tiene otra naturaleza y otro fin, o se reduce a actividades sin interés —“hacer café para el jefe”—, o bien se presta en la propia institución de educación superior. Sin embargo, cuando conserva su objetivo, como en el caso de algunos estudiantes del sector de la salud, se acepta sin dificultad, incluso con entusiasmo. El servicio social no puede, pues, ser dejado como está; hay que

---

---

redefinirlo para que se realice entre los sectores más desprotegidos y en su beneficio, destinarle un mínimo de recursos, formar a quienes lo dirigen, determinar en el ámbito local los proyectos con los sectores que podrían beneficiarse de ellos: se daría así una oportunidad de trabajo conjunto entre las instituciones educativas y las administraciones estatales. Más generalmente, para las instituciones que se hayan fuera del Distrito Federal, los estados son los intermediarios en las relaciones con la sociedad: volveremos sobre esto.

Pero obviamente el desarrollo de las relaciones de la educación superior con la economía y la sociedad no tendrían ningún interés si no se diera conservando, mejorando y garantizando la calidad de la educación: esa "garantía" es particularmente necesaria para que los títulos sean reconocidos en el mercado de trabajo, y más generalmente para que las relaciones perduren a lo largo del tiempo.

### **C. Calidad**

En México, como en muchos otros países de la OCDE, la calidad de la educación superior es una preocupación muy presente en todos los sectores y en particular en los responsables de ello. La palabra surgía sin cesar en las entrevistas que mantuvimos, pero para hablar de realidades con frecuencia diferentes y a veces como un simple ensalmo.

#### *1. Las medidas de la calidad*

Una tendencia consiste en medir la calidad por la eficiencia "interna" o "terminal", de la que ya hemos hablado; es decir, la proporción de estudiantes que egresan con éxito. Este criterio es sin duda importante, pero está lejos de ser suficiente: ¿qué pensar de una universidad que hace que todos sus estudiantes aprueben sin enseñarles nada?, ¿no sería mejor sólo seleccionar a una muy pequeña parte de los candidatos que serían entonces excelentes? Lo esencial es lo que finalmente saben los estudiantes, los conocimientos y competencias que han adquirido, y en lo que luego se transforman, sobre todo en el plano profesional. Hay aquí dos cuestiones complementarias, una sobre el destino de los egresados, otra sobre la eficiencia y la calidad de la enseñanza.



El destino de los egresados es muy poco conocido, tanto en el ámbito nacional como en el de las instituciones existen encuestas y estudios sobre el tema, sobre todo en el seguimiento de los ingenieros diplomados de los institutos tecnológicos, o aquél, más modesto, de los titulados en la Universidad del Estado de México. Son sin duda estudios muy útiles para esclarecer ciertos aspectos de la enseñanza, sobre todo en el plano cualitativo. En cambio, no ofrecen las características de un verdadero observatorio sobre la evaluación del empleo. Sin embargo, trabajos así son un requisito necesario no sólo para establecer una medida de calidad, sino también para cualquier prospectiva sobre la evolución de las formaciones.

En lo tocante a la eficiencia, existen cifras, aun cuando sean imperfectas: en ausencia de un sistema de información que permita seguir a los estudiantes en forma individual, a menudo se considera suficiente dividir el número de quienes egresan exitosamente en un año dado entre el número de ingresos cinco años antes, si se trata por ejemplo de la licenciatura, sin tener en cuenta las duraciones reales de los estudios. Y todavía habría que precisar qué significa "con éxito": la eficiencia llega hasta a duplicarse dependiendo de si se toman en cuenta aquellos que efectivamente tuvieron el título de licenciados (titulados) o si se limita a tomar en cuenta a quienes aprobaron sólo la evaluación del resultado (egresados) sin haber necesariamente satisfecho las exigencias complementarias. Pero de cualquier manera es una eficiencia baja, poco más de una cuarta parte y la mitad más o menos, respectivamente, para la licenciatura según la definición adoptada, lo cual es de todas maneras insuficiente. Además no se trata más que de una medida y en algunos casos la eficiencia es mucho menor.

Por lo que atañe a la evaluación de los conocimientos y competencias de los estudiantes, actualmente su transparencia es insuficiente. Básicamente se trata de evaluaciones semestrales (a veces trimestrales) y de la evaluación de fin de ciclo. Sobre este punto parece haber prácticas muy diversas. En el caso más extremo, pero desafortunadamente frecuente, la evaluación es realizada sólo por el profesor del grupo de estudiantes, bajo la forma de una calificación que no depende más que de su íntima convicción, sin ninguna comparación con los grupos del mismo nivel atendidos por otros maestros, y además con el hecho de que los estudiantes pue-

---

den elegir a su profesor al principio del semestre. ¿Tendremos que añadir que se nos aseguró, al menos para una institución, la existencia de numerosos errores o irregularidades en los procedimientos de admisión, de progresión del programa de estudios y de examen? Felizmente, parece que se realizan esfuerzos por mejorar la confiabilidad de la evaluación, sobre todo con lo que frecuentemente llaman el "examen departamental", en el que un equipo de docentes es responsable de la evaluación de todos los estudiantes de un mismo nivel. Además esto conduce luego naturalmente a la adopción de una responsabilidad colectiva de su formación, lo cual es ciertamente un medio para mejorar la calidad.

Un paso suplementario consistiría en disponer de referencias nacionales para los conocimientos y competencias de cada rama, y evaluar sobre esa base. Evidentemente se trata de un trabajo enorme al cual por cierto deberían colaborar las comisiones de definición de contenidos cuya implantación propusimos más arriba, y que deberían aprovechar la experiencia de otros países. Un punto muy positivo es que esta tarea ya ha sido emprendida, en los niveles del bachillerato y la licenciatura, por el organismo llamado CENEVAL (Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior), creado en 1993: sus muy admirables esfuerzos deberían ser apoyados con decisión y con la conciencia de la necesidad de que sean permanentes.

La cuestión de la confiabilidad de los diplomas es, en efecto, sumamente seria: ahí se juega su valor en el mercado de trabajo, y también su reconocimiento por parte de otras instituciones de educación superior para permitir la movilidad de los estudiantes. Esta cuestión tiene también una dimensión internacional, en particular para favorecer la movilidad de los diplomados contemplada en el Tratado de Libre Comercio. Es un requisito para la modernización de las técnicas de revalidación: por ejemplo, implantar un sistema de créditos sin garantía de calidad equivaldría a la falsificación de dinero.

También está vinculada con las condiciones de obtención del título de licenciado. Ya lo hemos dicho: si ha obtenido buenos resultados en los exámenes (lo cual define a los egresados), el candidato a la licenciatura debe satisfacer exigencias complementarias, que son cuidadosamente verificadas por la Dirección General de Profe-

siones para ratificar el título: una de ellas es el servicio social, del que hemos hablado; la otra es la tesis. Pero la exigencia académica de una tesis aparece como una confusión con los estudios de posgrado, una especie de compensación del bajo número de los diplomados que ingresan al posgrado y un obstáculo más antes de poder acceder a él ¿No sería mejor dedicar esfuerzos y recursos al desarrollo de los estudios de posgrado? Exigir una tesis, un excelente promedio en los exámenes o tener que pasar un examen general de fin de estudios puede interpretarse como la consecuencia de una ausencia de confianza en las evaluaciones previas: ¿no valdría más garantizar la calidad de tales evaluaciones? Hemos visto que alrededor de cada dos egresados, uno renuncia a obtener el título para evitar trámites largos y complejos y cuyo valor formativo puede parecer discutible. Se ve obligado a buscar empleo fuera de las profesiones para las que se requiere el título, aunque a riesgo de estar en desventaja al ser contratado a lo largo del desempeño profesional.

Así pues, nuestra propuesta, inseparable de aquellas que buscan mejorar la confiabilidad de la evaluación de las formaciones y desarrollar el acceso a los estudios de posgrado, sería renunciar, para el otorgamiento del título de licenciatura, fuera del servicio social, a cualquier exigencia posterior al último semestre de estudios. La Dirección General de Profesiones tendría menos carga de trabajo, sobre todo si se confiara más en las instituciones de educación más responsables del valor de sus diplomas, y podría quizá dedicarse a estudiar y dar a conocer las necesidades de las profesiones.

## *2. La evaluación de las instituciones*

La idea de que deban evaluarse las instituciones de educación superior, y en particular de que tengan que autoevaluarse a partir de indicadores estándar, ha ganado terreno en forma considerable en México durante los últimos años, y en particular tras la creación en 1990 de la CONAEVA (Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior) sobre todo para impulsar la autoevaluación de las universidades, y de los CIEES (Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior) para evaluar y "acreditar" los programas de formación. Algunas instituciones, generalmente privadas, han pedido la acreditación de un organismo extranjero

---

---

como la SACS (Southern Association of Colleges and Schools). La Federación de Instituciones Privadas (FIMPES) instituyó un sistema de acreditación para la admisión de sus miembros, lo cual es un paso hacia la necesaria moralización de un sector privado donde coexisten lo mejor y lo peor.

Hay en todo esto un punto de apoyo esencial para el avance de la educación superior en su conjunto. Hay una cultura de la evaluación en proceso de conformación. Falta construir a partir de ahí un verdadero sistema nacional de acreditación de las instituciones y de sus programas: la ANUIES lo sabe. Habrá que darle un aspecto internacional, pero también cuidarse de que sea sólo una evaluación interna de la educación superior. Por ejemplo, para la definición de los programas de formación sería indispensable la participación de los representantes de los medios económicos; por cierto, algunos organismos profesionales ya han comenzado a trabajar en ese sentido.

Los elementos de medición de la calidad de que hemos hablado son los indicadores de base para la evaluación: eficiencia, conocimientos adquiridos, destino de los diplomados. Claro está que si hubiera que comparar instituciones sobre la base de tales resultados, se impondría cierta prudencia a causa de la diversidad de las poblaciones estudiantiles. El valor de los estudiantes al ingreso es obviamente uno de los factores importantes de la calidad de los resultados. Y sin embargo, el contexto social, económico, cultural, escolar del estado donde se ubique una institución tiene una influencia que sería injusto e ineficaz no tomar en cuenta, y sabemos que en este punto la diversidad es grande a lo largo del país. De cualquier modo, cada institución es responsable de los estudiantes que recluta, por las modalidades de selección entre los candidatos y, eventualmente, por la formación preparatoria que ha impartido a algunos de ellos. La obtención de bajas tasas de eficiencia luego de una selección estricta puede parecer sorprendente, incluso realmente escandaloso.

Además, la evaluación de una institución obviamente no se limita a la contratación de una calidad medida por sus resultados. Conciérne también a la calidad en un segundo sentido, el de la puesta en práctica de una política que permita explicar los resultados y ver cómo mejorarlos.

A este respecto, la primera cuestión que hay que examinar es la de la existencia de esta política, de su explicitación y de su conoci-

miento por el conjunto de los actores de la institución: las instituciones que visitamos, y en particular las universidades, sí tienen una política; a menudo está explicitada en un documento —plan, proyecto— válido para la duración del mandato rectoral, y esta ausencia de referencia a más largo plazo puede ser lamentable. Pero nos pareció que el personal, y con mayor razón los estudiantes, no tenían sobre esto ninguna información, y que su horizonte se limitaba en el mejor de los casos a la unidad —facultad, escuela, instituto— de la que formaban parte. Hay aquí una dificultad, que sin duda existe en otros países, y que en parte tiene que ver con el tamaño de las instituciones. Además, nos pareció que con frecuencia el proyecto no presenta opciones pedagógicas bien establecidas, incluso —lo cual puede parecer sorprendente— en las instituciones privadas, quizá a causa de una interpretación exagerada de la libertad de cátedra. Por último, no tenemos la impresión de que los planes o proyectos de las instituciones se vinculen claramente con una política o con prioridades nacionales y objetivos de desarrollo regional, o se inscriban en una cuidadosa distribución de los recursos y las responsabilidades.

En cuanto a los factores con los cuales y sobre los cuales es posible actuar, pueden agruparse en cuatro capítulos: además de la población de estudiantes reclutados, además de los programas y planes de estudios que evocamos más arriba, se trata del personal y los recursos financieros.

#### **D. El personal**

Las cuestiones relativas al personal son esenciales, ya que es con ellos y por ellos como podrá evolucionar la educación superior.

El personal es reclutado y dirigido por las diversas instituciones, lo cual explica sin duda que no sea fácil obtener cifras globales y referidas todas a la misma base. Aun cuando existan acuerdos nacionales sobre salarios, por ejemplo, hace falta un marco nacional para contemplar la política de personal.

Los docentes eran en 1993-1994 unos 133 000, excluyendo las escuelas normales: su número se quintuplicó entre 1970 y 1994. En relación con el número de estudiantes, esto da menos de 10 estu-

---

---

diantes por docente, lo cual puede parecer muy adecuado. Pero en realidad las cosas no son tan sencillas, ya que menos del 30 por ciento de los maestros son de tiempo completo, alrededor del 8 por ciento de tiempo parcial (casi siempre medio tiempo) y los demás son eventuales pagados por hora. Las tasas de reclutamiento pierden mucho de su sentido.

Esta situación, que puede parecer curiosa, es resultado de fenómenos sucesivos de los que hemos hablado. Primero, una concepción tradicional: la de formaciones para las profesiones liberales donde intervienen algunos de los miembros de éstas, pues los puestos de tiempo completo eran escasos y reservados a personalidades muy eminentes; en suma, más docentes profesionales que profesionales de la docencia. Luego, durante el periodo de muy fuerte crecimiento numérico de los años sesenta y setenta, una dificultad para reclutar un número suficiente de docentes con los títulos y la calidad requeridos: sin embargo, entonces los eventuales se convirtieron en una "casta" inferior entre los maestros. Desde entonces se define una tendencia a la profesionalización, en el sentido de un aumento de la proporción de los docentes permanentes (de tiempo completo y tiempo parcial) en detrimento de los eventuales. Su proporción pasó del 25 por ciento en 1980 al 35 por ciento en 1994, lo que sin embargo sigue siendo poco, y también varía mucho de una institución a otra. Esta proporción disminuyó para los estudios de posgrado, donde apenas rebasa la mitad.

Como, durante el mismo tiempo, el número promedio de estudiantes por maestro también disminuyó, respecto del que era en 1970, puede concluirse que mejora la situación del personal. De hecho, no parece que haya globalmente una verdadera dificultad en cuanto al reclutamiento de cuadros en el plano cuantitativo. Esto no significa que no puedan existir problemas aquí o allá, y sería deseable mejorar en ese sentido las posibilidades de movilidad del personal entre las instituciones: he aquí una ilustración del inconveniente que es la ausencia de un marco nacional. La movilidad sería por cierto igualmente deseable para mejorar la calidad evitando la "endogamia" académica.

En el aspecto de la calidad, las cosas son más delicadas de evaluar. Si se oye a los estudiantes —y sin duda son ellos los más aptos para juzgar—, ellos dicen, como era de esperar, que la competencia varía

mucho entre un profesor y otro. Sus reproches se dirigen ante todo a la pedagogía, a veces a la asiduidad y la exactitud. Si se oye a los responsables, hablarán más bien de la necesidad de un perfeccionamiento científico en las disciplinas a enseñar. Sin duda, ambas apreciaciones son verdaderas, y no hay en ellas nada sorprendente si recordamos el extraordinario crecimiento que tuvo que enfrentar la educación superior mexicana desde principios de los años sesenta hasta los primeros ochenta. Había que reclutar para generaciones de estudiantes más numerosas a miembros de generaciones menos grandes de titulados. Apenas se daba tiempo a los jóvenes maestros de terminar sus estudios, y menos aún de perfeccionarse, antes de ponerlos frente a una clase. En conjunto, sin embargo, arrastraron tal situación y es tal logro lo que ahora constituye el punto de partida.

Sin embargo, durante los años ochenta, el crecimiento del número de estudiantes comenzó a ser menos rápido, pero el de los docentes, y en particular los maestros permanentes, continuó a buen ritmo, quizá para garantizar que se alcanzara el nivel requerido, y sin duda a causa de la forma en que se calculaban los presupuestos destinados a las universidades, que respondían sobre todo al número de docentes. Esto podría haber sido favorable si al mismo tiempo, a partir de la crisis de 1982, esos presupuestos no hubiesen descendido drásticamente en términos reales. Y como los gastos por concepto de personal constituyen una parte muy mayoritaria de ellos, los salarios se desplomaron: en 1992 el salario promedio de un profesor de tiempo completo en una universidad pública era de 44 500 dólares en Estados Unidos y de 12 000 dólares en México, mientras que el personal de las universidades privadas estaba un poco más favorecido, con 19 000 dólares. Si bien se produjo cierta mejoría a principios de los noventa, el proceso de pérdida de la capacidad de compra parece volver a darse hoy en día. Evidentemente, el personal de la enseñanza superior no representa a los únicos mexicanos que se hallen en este caso; además, desde 1990, estos sueldos, progresivamente revalorados, pueden aún ser aumentados mediante el sistema de estímulos que se ha implantado. Pero hay que subrayar cuán preocupante resulta esta evolución si es que se les pretende ahora exigir un esfuerzo de transformación de su profesión, siendo que muchos de ellos tienen más bien la preocupación de hallar actividades complementarias para evitar que se degrade demasiado su

---

---

nivel de vida. Es también una dificultad para reclutar personas que tienen un empleo en una empresa.

Este análisis abarca otros personales. Se trata en primer término de personales administrativos y técnicos que colaboran en la educación. Su número es importante y rebasa el de los profesores: por ejemplo, en las universidades estatales hay cinco por cada tres docentes —una minoría de los cuales, recordémoslo, es de tiempo completo—; esta relación es mucho más elevada que en los otros países de la OCDE y nos parece absolutamente excesiva. De cualquier modo, para mejorar el funcionamiento y hacer más eficaz el manejo de las instituciones, debe mejorarse su nivel medio de calificación: también para ellos existe, pues, una exigencia de perfeccionamiento.

También está incluido el personal de investigación: en las instituciones de educación superior, hay 11 000 investigadores y 17 000 técnicos y otros auxiliares de investigación, o sea más o menos la mitad del conjunto del personal de investigación del país (y 68 por ciento del presupuesto de investigación). La parte destinada a la educación superior es, pues, muy significativa, pero el número de investigadores es modesto en relación con el de docentes. Resulta sobre todo impactante que la enseñanza y la investigación estén tan separadas, algo a lo que ya hemos aludido. Normalmente, los investigadores enseñan a tiempo parcial, casi siempre más allá de la licenciatura, pero los docentes no hacen investigación, y las estructuras de investigación (institutos) y de enseñanza (escuelas, facultades) casi siempre están separadas y no es nada frecuente la idea de que una persona pueda ser investigador y docente a partes más o menos iguales. De ello resulta que la influencia de la investigación sobre la educación superior sea demasiado débil. También podemos señalar aquí otra separación: en general, un profesor no reparte su servicio entre la preparación de la licenciatura y una formación de posgrado; de los 133 000 docentes, los estudios de posgrado ocupan a 10 000, lo cual es comparable al número de investigadores.

Se ve, pues, la riqueza del semillero de personal de que dispone la educación superior: riqueza en número y en experiencia. Se ven también los problemas suscitados por algunos desequilibrios relativos a los estatutos, las competencias científicas y pedagógicas, los salarios.

En los últimos años se adoptaron dos tipos de iniciativas. Unas buscan el perfeccionamiento del personal. Para los docentes y los



investigadores, se parte de la constatación de la insuficiencia de sus títulos académicos: así, sólo el 2.5 por ciento de los docentes de licenciatura tienen doctorado, y 56 por ciento sólo tienen la licenciatura. El programa SUPERA los estimula a iniciar estudios poslicenciatura. Desde 1991, el CONACYT ofrece becas para realizarlos en México, en formaciones de calidad reconocida, o en el extranjero: este sistema nacional se completa mediante algunas instituciones de educación superior. Para el personal administrativo, el Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMEX) apoya proyectos de reorganización que conllevan al perfeccionamiento.

La otra vía seguida es la de una diferenciación de los sueldos de los docentes a partir de los resultados obtenidos, a cargo de las instituciones dentro del marco de directrices nacionales flexibles, y la evaluación se hace localmente "por los pares". Un proceso análogo existe para los investigadores en el marco del SNI (Sistema Nacional de Investigadores), con una evaluación nacional organizada por el CONACYT. Es ésta una manera de compensar el descenso del nivel de los salarios, no de manera uniforme, sino elevando los ingresos de los que se consideran más eficaces. Es un cambio considerable en México que en muchos países podrían envidiarle, y no una medida marginal, ya que se dedica a esto una parte significativa de la masa salarial. Sin embargo, habrá que observar de cerca la aplicación y verificar, por ejemplo, que no haya un deslizamiento hacia una atribución según la antigüedad de la institución, lo cual sería un freno más para la movilidad.

Estas dos vías son complementarias y buscan la profesionalización del personal, a través del voluntariado y de medidas de estímulo, es ciertamente el modelo a seguir. La dificultad está, sin embargo, en hallar un equilibrio entre privilegiar a los mejores y estimular a los otros a perfeccionarse.

Y es que no es fácil convencer al personal no permanente de dedicar tiempo y esfuerzos a su profesionalización como docentes. Queremos subrayar que la única justificación de la existencia de profesores eventuales es hacer intervenir, a propósito de su actividad, a personas que tienen otro empleo fuera de la enseñanza. Es a este caso —importante para garantizar los vínculos con la economía, como hemos dicho— al que debería estar reservada toda nueva contratación de eventuales. Y para quienes actualmente enseñan,

---

muchos desde hace largo tiempo, sin llenar este requisito, y que son satisfactorios, habría que esforzarse por proponerles puestos permanentes a cambio de una formación complementaria.

Las contrataciones de nuevos docentes, que serían, pues, permanentes, deberían estar reservadas a personas titulares de un doctorado, o que han adquirido una maestría e iniciado la preparación del doctorado: en este último caso, la contratación sólo sería por el tiempo necesario para la obtención del doctorado, pero se daría tiempo al joven profesor para lograrlo y adquirir un complemento de formación pedagógica. Estas medidas exigen desarrollar los estudios de maestría y sobre todo de doctorado: en los últimos cinco años, sólo produjo 250 doctores por año. Pero este desarrollo no debería darse de manera anárquica, con cada institución decidiendo individualmente. Instituciones como la UNAM, la UAM, El Colegio de México, el IPN y su Centro de Investigaciones Avanzadas podrían desempeñar un papel especial en la creación y sostenimiento de esas redes, y por tanto en la formación de los profesores de educación superior: existen por cierto algunos casos en los que ya participan. Se requiere ahora pensar en el relevo de los docentes reclutados en masa durante los años setenta.

Para los docentes actuales, parece posible darles tiempo para perfeccionarse si se administra más eficazmente la enseñanza y se disminuye los horarios demasiado pesados. Podría celebrarse con ellos contratos de formación que previesen las actividades a realizar, el tiempo dedicado y eventualmente los sobresueldos otorgados o la promoción contemplada. Además, hay que hacer más transparente el sistema de promociones en muchas instituciones, y vincularlo más a una evaluación. Pero la adquisición de un título académico no es la única manera de perfeccionarse; no habría que hacer que los profesores actuales pensaran que se desprecie su experiencia docente si no son maestros o doctores, cuando a veces quienes consagran mucha energía para serlo, al mismo tiempo se despreocupan de sus estudiantes. Conviene, pues, encontrar otras maneras de garantizar y reconocer el perfeccionamiento.

Puede tratarse de un perfeccionamiento de tipo pedagógico, hacia una modernización de los métodos de enseñanza y de aprendizaje, con aplicación en las clases. Hemos observado que, para permitirlo, algunas instituciones han creado unidades de formación y de

investigación en educación, desde que en 1969 se fundó en la UNAM un Centro de Didáctica. Una dificultad es la separación de las formaciones superiores y tecnológicas de las escuelas normales y de la Universidad Pedagógica Nacional, que disponen de profesores competentes en este campo. También habría que privilegiar el trabajo en equipo, que resulta deficiente en las instituciones educativas mexicanas. El hecho de que los "bonos" que se añaden al salario sean determinados con base en el desempeño individual no mejora la situación: ¿por qué no crear bonos destinados a un equipo que presente un proyecto para aumentar el rendimiento de su trabajo con los estudiantes, y luego pruebe haber alcanzado sus objetivos?

La investigación, sin que necesariamente sea para obtener un título, sino más bien para publicaciones o diplomas, también garantiza un perfeccionamiento. En muchos países es incluso el único método de formación continua de los docentes del nivel superior. La creación de equipos de docentes-investigadores que distribuyan su tiempo entre ambas actividades debería, pues, ser alentada, mediante la liberación de tiempos y de medios de investigación, así como revisando la separación de las estructuras de investigación y de enseñanza.

Por último, en cuanto al personal no docente, sería responsabilidad de las instituciones organizar para él formaciones de perfeccionamiento, manejadas por docentes y cuadros administrativos y técnicos. Recíprocamente se daría la participación de estos últimos en las actividades de los estudiantes, como docentes de tiempo parcial en su especialidad profesional —lo cual hemos visto que ocurre y que puede también ser para ellos una oportunidad de renovación.

Desafortunadamente, para aplicarse a un número de empleados, las iniciativas tomadas durante los últimos años tanto como las sugerencias que acabamos de hacer, exigirían recursos complementarios, que además serían necesarios para remediar una debilidad salarial que obstaculiza la motivación y amenaza con hacer huir a los mejores.

### **E. Las finanzas**

La mayor parte de los recursos de las instituciones públicas de educación superior en México proviene del erario público: sobre todo

---

---

del gobierno federal, y en menor proporción de los gobiernos estatales. En 1990 se creó el Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMEX), de manera que parte del subsidio federal, cerca del 7 por ciento, se destine a proyectos dentro de 11 campos prioritarios definidos a nivel nacional y que coinciden con muchas propuestas retomadas en este informe. Se trata de una iniciativa importante, pero solamente se aplica a las universidades: en 1994 se adoptaron 247 proyectos de los 388 presentados por 50 universidades.

Los estados financian a las universidades públicas que existen en ellos, así como los institutos tecnológicos recientemente creados con su apoyo. Su participación puede rebasar la mitad del presupuesto en algunas instituciones, pero es en general bastante menor y está más bien en regresión: en promedio el 24 por ciento para las universidades estatales en 1992 contra el 27 por ciento en 1988. Por cierto que los propios recursos de los estados vienen del gobierno federal.

Por su parte, siguen siendo pocos los recursos propios de las instituciones públicas: el 8 por ciento en total en 1994; para las universidades estatales, 10.5 por ciento en 1992 contra 6.5 por ciento en 1988; pero en la UNAM, 8 por ciento en 1991 contra 15 por ciento en 1970. Una tercera parte son las cuotas pagadas por los estudiantes (derechos de inscripción y otros gastos o contribuciones voluntarias), que son tradicionalmente muy bajas y a veces inexistentes. Tienden a aumentar en la mayoría de las universidades, en función de las decisiones de cada una. La cuestión de saber si hay que continuar en esa vía, lo cual sería socialmente equitativo en un país donde el acceso a la educación superior sigue siendo minoritario, debería examinarse de manera conjunta con la de las becas de estudios de las que antes hablamos.

Para las instituciones privadas —que, recordémoslo, sólo escolarizan a un estudiante de cada cinco— los financiamientos son privados, aun cuando el CONACYT pueda aportarles algunos recursos para la investigación; el FOMEX también lo ha hecho en un momento dado, pero en forma muy limitada.

Los recursos para la educación superior dependen en mucho del presupuesto federal, esto lo convierte en un elemento de incertidumbre en un momento en que la tendencia apunta a una disminu-

ción en el apoyo federal en todos los campos. Durante la crisis de 1982 el apoyo federal disminuyó en una tercera parte, el resarcimiento ha sido lento desde entonces, de manera que el costo por alumno está en el mismo nivel y disminuye algo en los institutos tecnológicos, donde cabe reconocerlo fue más bien alto en 1982. El aumento en gasto en investigación ha sido mayor, ya que su participación en el PNB es ahora el mismo que en 1982 (0.42 por ciento), lo que ha significado un aumento en el presupuesto de CONACYT en los últimos 5 años.

Ya hemos señalado las consecuencias de las dificultades financiera sobre los salarios del personal. También habría que hablar del equipamiento de los salones de clase, a veces miserable, de los laboratorios y de las bibliotecas. Deberían realizarse economías mediante la provisión de instrumentos de contabilidad analítica, pero éstos no bastarían para satisfacer las necesidades.

No parece que, en la coyuntura actual, la necesaria reforma pueda esperarse sólo por parte del gobierno federal. La búsqueda de nuevos recursos debería más bien de vincularse al acrecentamiento de las relaciones con la economía en la sociedad: la formación continua, los estudios e investigaciones para las empresas y los municipios, la participación en el desarrollo local, que hemos recomendado por otras razones, podrían permitir una diversificación de los recursos; sería necesario, claro está, consagrar a esto parte del tiempo de trabajo del personal, pero no parece imposible disponer de ese tiempo si se retoma la reflexión sobre la composición de los grupos de estudiantes y sus horarios.

## **F. Un proceso de aprendizaje colectivo**

Hemos examinado algunas cuestiones que nos parecen esenciales para el porvenir y propuesto múltiples orientaciones de reforma. ¿Será en consecuencia necesario reorganizar la educación superior, de manera comparable a lo que recomendamos firmemente para el nivel medio superior? Sería tentador proponerlo, dada la multiplicidad de los subsistemas creados en el pasado en función de concepciones distintas. Lo universitario, lo técnico, lo educativo.

Pero ¿estamos en posibilidades de proponer un sistema ideal, adaptado a la sociedad futura? No, evidentemente ignoramos lo que

---

---

será la sociedad futura y sin duda no existe un modelo ideal. ¿Podemos además permitimos ignorar la experiencia que encierra una u otra de estas tradiciones? Sólo sabemos que la sociedad se transforma sin cesar y que la educación superior debe estar atenta y adaptarse a ella.

Preferimos, pues, hablar de un proceso de aprendizaje colectivo. Un proceso y no una reforma hecha de una vez por todas. Es a este proceso de aprendizaje al que hemos intentado contribuir a través de este documento, más que transformaciones que se promulgan *ex cathedra*, proponemos direcciones de cambio frecuentemente a partir de ideas que hemos encontrado o de experiencias que ya están siendo realizadas; más que medidas definidas desde arriba, un método inductivo, fundamentado en el análisis y la reflexión.

Esto lleva también a retomar la reflexión sobre principios tradicionales como la libertad de cátedra y la autonomía, que deben actualmente referirse más al “cómo hacer” que al “qué hacer”, el cual remite a referencias exteriores; una reflexión sobre las relaciones entre las instituciones públicas y las instituciones privadas, una reflexión, finalmente, sobre una noción redescubierta más recientemente: la federalización.

La libertad de cátedra es una característica de la profesionalización de los docentes: una evolución donde “la aplicación de reglas preestablecidas cede el lugar a estrategias orientadas por objetivos y una ética”. Esto no significa en absoluto el individualismo, el rechazo de cualquier orientación, el rechazo a rendir cuentas.

Por lo que toca a la autonomía, el sistema está actualmente muy dividido entre las universidades y los institutos tecnológicos. Las primeras son a menudo autónomas estatutariamente, y todas lo son de hecho. Esto les permite una necesaria libertad intelectual y una gran flexibilidad, pero desafortunadamente puede llevarlas a descuidar el estar a la escucha de su contexto económico y social para replegarse sobre sus problemas internos, lo que hace perder la justificación de esa flexibilidad. Los institutos tecnológicos, en cambio, dependen en gran medida del poder central, sobre todo para sus programas, lo cual favorece la movilidad de los estudiantes y los diplomados en todo el país, y eventualmente la de los docentes; pero no tienen la posibilidad de tomar en cuenta su contexto económico local o regional. Tenemos aquí dos sistemas, cada uno con sus ven-

tajas, pero la dirección a seguir es la de un acercamiento prudente de las situaciones, que permita sumar esas ventajas. Pensamos además que los institutos tecnológicos deberían tener un desarrollo prioritario. En cuanto a las escuelas normales, no parecen todavía realmente integradas en la educación superior, pese a la decisión tomada hace ya más de 10 años, y parecen estar perdiendo impulso. Dos razones son su tamaño pequeño y su separación de las otras instituciones, que implica un cierto aislamiento para su personal. Tres direcciones a explorar podrían ser reagruparlas en instituciones multipolares, adscribir las a alguna universidad como una escuela profesional entre las otras y organizar un reclutamiento en el transcurso de las carreras.

La reflexión sobre la evolución de la educación superior no podría descuidar el lugar que tienen en ella las instituciones privadas. Esta reflexión podría remitirse en primer término a la calidad de su enseñanza. Hemos dicho que entre ellas hallamos lo mejor y lo peor: actualmente se les da reconocimiento de manera excesivamente laxa. No quisiéramos, sin embargo, insistir sobre este aspecto negativo. Por el contrario, deseamos subrayar que este sector ha sabido desarrollar nuevos enfoques y un espíritu diferente del de numerosas instituciones públicas: esta diversidad es igualmente valiosa que la de las tradiciones universitarias, tecnológicas o pedagógicas. Lo que nos preocupa, en cambio, es que tiende a abrirse un abismo entre las mejores instituciones privadas y numerosas instituciones públicas, en términos de calidad, de adaptación al empleo, de prestigio. Habría que buscar un acercamiento, sobre todo utilizando financiamientos estratégicos dirigidos tanto a unas como a otras.

La federalización es otro medio de conciliar una flexibilidad local con reglas nacionales en el marco de las relaciones con la sociedad que rodea a las instituciones. Sin embargo, la federalización es en México una noción muy compleja, que comporta múltiples dimensiones; hemos dicho que era necesario, por lo que toca a la educación superior, acercarse a ella con prudencia. Pero diversas medidas podrían adoptarse desde ahora. Podría comenzarse por pedir que las distintas instituciones ubicadas en un estado se coordinen; luego, que definan una política común para la admisión de los estudiantes y para la satisfacción de las demandas económicas y sociales, que por ahora no se da sino muy desigualmente según los estados. A este

---

---

respecto se planteará la cuestión del estatuto muy particular del Distrito Federal.

Un proceso de aprendizaje como el que debe emprender la educación superior no puede tener éxito salvo si se garantiza su conducción: esto es, sin duda, lo que ha faltado en el periodo de crecimiento. Es el papel de los poderes públicos, en el ámbito federal y en el de los estados, asegurar tal conducción y su continuidad en el tiempo; disponen para ello del instrumento presupuestario. Habría todavía que reflexionar en las condiciones de conducción, asociando planeación, adjudicación de recursos, evaluación y también circulación de la información.