

## SEGUNDA PARTE. EL CASO MEXICANO

Capítulo VI	<i>Epílogo. Hacia una Reestructuración de la Educación Superior en México . . . . .</i>	151
17	Las Universidades y su Participación en el Desarrollo Regional y Nacional	
18	Estrategia y Requisitos Indispensables	
18.1	Planeación y Coordinación Nacional	
18.2	Experiencias de Otros Sistemas	
18.3	Una Experiencia Nacional: La Reforma al Poder Público Federal	
18.4	Problemas de Capacidad Cualitativa del Sistema de Educación Superior	
18.5	Planeación Universitaria y Problemas Cualitativos	

## CAPÍTULO VI:

# EPILOGO. HACIA UNA REESTRUCTURACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

### *Resumen*

En el capítulo primero se había expresado que no tendría sentido tratar de cambiar la administración de la universidad sin pensar en el problema de los fines. Igualmente, un tratamiento científico de los problemas de la universidad debería desembocar en el logro de un conocimiento racional para el cambio del objeto estudiado, o sea, la universidad misma. A su vez, dicho cambio sólo tiene justificación si se verifica con vistas a la resolución de los problemas específicos de una sociedad que, como la mexicana, participa de las características de la categoría Modo de Producción Capitalista Dependiente. Tal sería el problema de los fines, implicado en el cambio de la universidad.

De acuerdo con dicho problema de fines, el presente capítulo se limita a apuntar algunas ideas generales que, de conformidad con lo analizado en los cinco capítulos precedentes, deberían tomarse en cuenta para la reestructuración o reforma de la educación superior mexicana. Lo expuesto, obviamente, no pretende agotar la lista de soluciones que podrían servir para aquel propósito. Por esta razón, el objetivo específico aquí perseguido es el de ofrecer algunos apuntes para la elaboración de una estrategia que se utilice en la mencionada reestructuración.

La idea de una estrategia surge además de un obstáculo permanente en la educación superior: la inexistencia de un modelo teórico que establezca en forma precisa las relaciones de la universidad en el contexto social. Con dicha estrategia se ensayaría un punto de vista sistémico o macroadministrativo que contemple unitaria y globalmente los problemas del Sistema de Educación Superior, particularmente de las universidades mexicanas.

El principal punto estratégico para una reestructuración sería la participación de las universidades dentro de proyectos de desarrollo nacional. En base a esta idea y, por las enseñanzas que de ahí podrían derivarse, se examinan varias experiencias internacionales y una nacional, esta última fuera del ámbito educacional. Se observa además que, para los problemas cuantitativos y cualitativos de la educación supe-

rior, el único camino de solución es la planeación y coordinación nacional, mostrando la inviabilidad de las soluciones unilaterales.

Un camino como el de la planeación y coordinación nacional significa nuevas responsabilidades para el Estado y las universidades. El primero, se vería obligado a diseñar e implementar una nueva política de financiamiento que la aleje lo más posible de la influencia de los factores externos. Las universidades por su vez, necesitan fijar un concepto de autonomía que permita y obligue a dichas instituciones a participar dentro de proyectos de desarrollo nacional, entre los cuales se contaría la planeación de la educación superior.

## 17. LAS UNIVERSIDADES Y SU PARTICIPACION EN EL DESARROLLO REGIONAL Y NACIONAL

Los diversos problemas que viven las universidades mexicanas, derivados de las situaciones de disparidad y asincronía institucional, así como de su propia estructura organizacional y administrativa, parecen apuntar hacia la necesidad de una reestructuración. Este planteamiento tendría que considerar igualmente que los problemas de la universidad derivan tanto de un ambiente interno como del exterior.

De las diversas soluciones al alcance de la universidad para superar su propia disparidad y asincronía, la participación de ella en el desarrollo nacional parece muy oportuna.

Cómo participar del desarrollo nacional y para qué tipo de desarrollo son cuestiones iniciales de cuya respuesta dependerían las características que asuma esa reestructuración universitaria. La última de las cuestiones ha sido ya abordada ampliamente (supra 3.3, 3.4, 5.21) de manera que nos avocaremos al tratamiento de la primera.

En el curso de la presente disertación se ha entendido por desarrollo un proceso deliberado de cambio social que tiene como fin la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas tanto en el plano nacional como en relación a sociedades con patrones más elevados de bienestar social.<sup>1</sup> En cuanto proceso deliberado, esa concepción de desarrollo debe ser aceptada y compartida por el conjunto de instituciones de las cuales la universidad forma parte.

No siendo las universidades económicamente autónomas, se torna más indispensable que los gobiernos que las sostienen, respeten y compartan esa misma concepción de desarrollo. Si se postula como deseable que las universidades sean agentes de cambio, esto sólo puede lograrse con un mínimo de condiciones económicas, políticas

<sup>1</sup> Véase nota 13 del capítulo II.

y sociales que faciliten dicho cambio. Pensar que una reestructuración de las universidades, en relación al desarrollo nacional, puede realizarse aisladamente, por sí misma, se antoja imposible. La universidad como subsistema debe armonizarse con el conjunto del cual forma parte.

De esa manera, las universidades mexicanas deben enlazarse a proyectos de desarrollo nacional. Con ello se darían las bases para superar algunas de sus principales deficiencias, las cuales se identifican con lo que acertadamente describe Coombs:

...la preocupación crónica de la mayor parte de las universidades para salvaguardar su autonomía —como un fin autónomo en sí mismo— les ha hecho olvidar su papel de directivas para todo el sistema educativo, sus obligaciones para la sociedad y sus metas de desarrollo.<sup>2</sup>

La participación de las universidades dentro de tareas y proyectos de desarrollo nacional requiere de un enfoque como el ya expresado anteriormente (supra 5.212); esto es, considerar que los problemas vinculados a la universidad y al desarrollo sólo pueden tratarse dentro de una perspectiva más amplia.

Esa perspectiva necesariamente debería incluir cuestiones tales como formación de cuadros profesionales y mano de obra especializada, suficiencia tecnológica e inexistencia de un sistema de producción de nuevos conocimientos, igualdad de oportunidades económicas, políticas y sociales; es decir, dicha perspectiva consideraría que la reestructuración de las universidades debe plantearse dentro de los marcos de tres entidades: universidad-sistema científico y tecnológico-desarrollo social.

Un enfoque como el anterior significa que, en sí misma, la universidad requiere llevar a cabo una serie de tareas y actividades a través de las cuales se den las bases para su propia reestructuración. Veamos algunas de ellas.

i) Una primera tarea sería la de esclarecer la responsabilidad de la universidad en la sociedad contemporánea. Esa responsabilidad sólo puede definirse en relación al desarrollo económico, social, político y cultural del país,

ii) Al mismo tiempo, y para lograr lo anterior, tendría que considerarse la integración de las diversas universidades dentro de un sistema más coherente de educación superior, y de éste dentro del sistema educativo nacional.<sup>3</sup>

iii) Las universidades requieren urgentemente vincular la docencia y la investigación con los propios problemas del desarrollo nacional. A través de esa

<sup>2</sup> Phillip Coombs, *La crisis mundial de la educación*, op. cit., pp. 177-178.

<sup>3</sup> Véase: A. Labra e I. Riva Palacio, "Reforma y planeación universitaria: caso UNAM". op. cit., pp. 174-175.

tarea será posible formar los hombres responsables social, política y técnicamente adecuados a los problemas específicos de la sociedad mexicana actual. Igualmente, a través de la investigación, las universidades pueden y deben crear una base científica adecuada a los problemas de desarrollo económico, que esté en condiciones de realizar investigación tecnológica y absorber críticamente la tecnología extranjera.

iv) La vinculación de la docencia y la investigación al desarrollo nacional debe también permitir que la universidad venza dos de sus principales desafíos actuales, a fin de lograr su reestructuración: alcanzar la más alta calificación científica técnica en sus cuadros y, al mismo tiempo, la máxima eficacia en el cumplimiento de los requisitos sociales para la formación del mayor número y más amplia variedad de profesionales de nivel superior (supra 6.1).

El problema, como se observa con todo lo expresado, no deja de ser de acción política; esto es, fuera del ámbito de la propia universidad. Sin embargo, si esta decisión política se materializa, debe vincular a la universidad con la problemática nacional y de crear o fortalecer un sistema científico y tecnológico dentro del cual participe sincrónicamente la universidad, produciendo nuevos conocimientos y adaptando tecnologías. Todo ello con vistas al desarrollo y encuadrado a planes más amplios, sociales y económicos, de ámbito nacional. Sólo a través de un camino como éste, la universidad podrá cumplir sus fines, coadyuvando simultáneamente a que la sociedad mexicana actual supere muchos de los obstáculos que impiden su cabal desarrollo.

## 18. ESTRATEGIA Y REQUISITOS INDISPENSABLES

La diversidad de universidades mexicanas integran un conjunto que difícilmente puede ser calificado de sistema. Ese conjunto desarticulado, sin un centro de decisiones, heterogéneo, torna muy compleja y delicada cualquier acción que intenta armonizar, organizar o planear dicha diversidad. El mismo planteamiento de reestructuración que busca coordinarlas con vistas al desarrollo nacional debe hacerse con cuidado, puesto que ni el Gobierno Federal tiene facultades para una acción de esa envergadura, ni las universidades tienen tradición y experiencia en ese tipo de participación.

Lo anterior parece indicar que una reestructuración de las universidades mexicanas no es una tarea fácil. Y por tanto, cualquier planeamiento en ese sentido debe considerar la estrategia y requisitos necesarios mediante los cuales esa reestructuración sea posible.

La necesidad de una estrategia<sup>4</sup> parece fundarse, además, en la idea expresada por Flores de la Peña, según la cual “no existen modelos teóricos que establezcan de forma precisa las relaciones de la universidad con el contexto social”.<sup>5</sup> En esas condiciones es necesario mencionar las acciones dignas de tomarse en cuenta para la búsqueda de una reestructuración de las universidades mexicanas.

### 18.1. *Planeación y coordinación nacional*

Varias de las recomendaciones a las cuales llegó hace cinco años la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa (supra 14.12) parecen conservar plena validez para los planteamientos iniciales en torno a la redistribución de las universidades. Ellas serían las siguientes:

i) Se requiere una planeación a nivel nacional y a largo plazo de la educación superior. Esa planeación debe estar en condiciones de dar respuesta a la presión de demanda social que sobre el SES se ejerce; al desequilibrio en la matrícula escolar por áreas de estudio, sectores sociales, económicos y zonas geográficas; a la demanda de recursos humanos para el desarrollo económico, político y social del país.<sup>6</sup>

ii) Se requiere también una *coordinación a nivel nacional* que integre un verdadero sistema de educación superior, el cual permita la cooperación interinstitucional así como el intercambio de experiencias y planes de trabajo. Esa coordinación sólo podrá lograrse inicialmente a través del establecimiento de organismos e implementación de proyectos que muestren a cada institución las ventajas que, para sí mismas y el desarrollo del país, acarrea dicha coordinación.

<sup>4</sup> Flores de la Peña, El desarrollo y la reforma de la educación superior, *Universidades* (año X, n. 41, UDUAL, México 1970), p. 45.

<sup>5</sup> Una definición operativa de estrategia podría ser la ofrecida por Smith: “Un patrón de actos que sirve para alcanzar ciertos resultados y evitar otros”, mencionado por María A. Azevedo Goldberg, “Avaliação e planejamento educacional: Problemas conceituais e metodológicos”, *Cadernos de Pesquisa* (n. 7, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1973), p. 64. El “informe Faure” considera en términos de extensión y sucesión los conceptos política, estrategia, planificación. La estrategia tiene por objeto traducir la política (establecer o deducir objetivos) a un conjunto de decisiones condicionales que determinen los actos a realizar en función de las diferentes situaciones que pueden presentarse en el porvenir”. Véase: UNESCO, *Aprender a ser* (Madrid, UNESCO, 1973), p. 250.

<sup>6</sup> Salvo ésta, las recomendaciones restantes han sido tomadas sólo como base y adaptadas a los propósitos de esta disertación. Véase: *Aportaciones al estudio de los problemas de la educación*, op. cit., pp. 98-102.

iii) La planeación y coordinación nacional deben tomar en cuenta tanto las variaciones regionales como las peculiaridades de cada institución.

iv) Junto con las anteriores consideraciones hay una última que resulta básica. La coordinación y la planeación nacional deben partir de cualquiera que sean las medidas adoptadas, la autonomía de las instituciones de educación superior debe ser plenamente preservada.

No actuar en ese sentido implicaría altos costos políticos, además de la poca eficiencia de las medidas adoptadas. La coordinación y la planeación nacional deben ser plenamente aceptadas por las instituciones lo cual, además significa un ejercicio responsable de la autonomía.

Un profesor mexicano afirmaba que la década 1970-1980 traería el mayor desafío de la historia en las universidades mexicanas. Ese desafío vendría del crecimiento, demandas y distribución de la población escolar, así como de los cambios más rápidos que sufrirá el futuro.<sup>7</sup>

En atención a ese desafío deben buscarse las más variadas soluciones. Sin embargo, en ese terreno el problema suele residir menos en el *qué* y más en el *cómo* de las soluciones. Es decir, ¿de qué manera encontrar permanentemente soluciones en problemas que cada vez se tornan más complejos?

Un primer camino, en apariencia demasiado obvio, parece ser el que fuese el propio sistema de educación superior, las propias universidades, quienes buscasen las soluciones para sus propios problemas. Si se recuerdan algunas de las ideas del capítulo uno, se observa que la importancia de modelos organizacionales y de tecnologías ha sido una constante en la evolución de las instituciones de educación superior: observando además que esa importación raras veces ha alcanzado los resultados previstos.

No se pretende que las universidades busquen soluciones originales; pero sí que las soluciones tomadas revelen adaptación crítica y adecuación a las circunstancias específicas de cada institución. Y esa idea, a pesar de su obvedad, parece tan importante que es valedera en su aplicación, desde el modelo de organización de la universidad hasta la elaboración de objetivos curriculares dentro de algunas de sus asignaturas.

Ya en un seminario internacional sobre tecnología educativa y entrenamiento de profesores realizado en 1971, se reconocía que: "hay una gran variedad de técnicas e innovaciones pero, en general falta mucha investigación para que puedan ser utilizadas en proyectos concretos".<sup>8</sup> De esta manera, las soluciones para mu-

<sup>7</sup> Roger Díaz de Cossío, "El futuro de las universidades mexicanas", *op. cit.*, p. 49.

<sup>8</sup> Nota de Jorge Muñoz sobre "Seminario sobre tecnología educativa y entrenamiento de profesores", llevado a cabo en la Universidad de Bahía, Salvador, en mayo de 1971, *Revista del Centro de Estudios Educativos* (v. 1, n. 4. CEE, México, 1971), p. 139.

chos de los problemas de la universidad deberían buscarse a través del ejercicio de una de sus funciones, como lo es la investigación.

### 18.2. *Experiencias de otros sistemas*

Un segundo camino para encontrar soluciones a los problemas de la educación superior mexicana parece ser el apuntado por el Informe Faure:

Las estrategias educativas pueden encontrar también inspiraciones en el contexto internacional o regional y hallar útiles ejemplos en el tesoro común de la experiencia educativa en todos los países.<sup>9</sup>

Para una estrategia aplicada a la reestructuración de la educación superior mexicana, el comentario anterior indicaría, inicialmente, que la experiencia internacional es un buen camino, siempre y cuando se lleven a cabo las adaptaciones necesarias. Además, antes de emprender cualquier reestructuración en las universidades, se debería tener la información más actualizada sobre las innovaciones educativas verificadas en otras partes del mundo. No hacerlo puede significar que buena parte de la reestructuración se limite a recorrer los mismos caminos y, ocasionalmente, a “descubrir” los mismos errores, todo ello con recursos que podrían aprovecharse en otras fases de la reestructuración.

El Informe Faure igualmente destaca, en materia de universidad, varias experiencias internacionales de suficiente importancia para tomarse en cuenta. Entre ellas pueden mencionarse: (a) Centro Universitario Vincennes (Francia), (b) La Universidad Tecnológica (Egipto), (c) el *Parkway Programme* (Filadelfia, EUA), (d) los Centros de Estudios Avanzados (India), (e) Cursos por Correspondencia (Polonia).<sup>10</sup>

Un sociólogo venezolano<sup>11</sup> analiza las consecuencias que para su país ha traído la adopción de modelos europeos y norteamericanos en busca de soluciones para la problemática universitaria, reivindicando la observación de experiencias de países tales como la India que, con todos sus problemas, pueden generar modelos más eficaces para el cambio de la realidad universitaria venezolana. Lo anterior es explicado muy claramente por el citado sociólogo:

<sup>9</sup> UNESCO, *Aprender a ser*, op. cit., p. 260.

<sup>10</sup> UNESCO, *Aprender a ser*, op. cit., pp. 286-287.

<sup>11</sup> Se trata de L. Orlando Albornoz, véase: “La educación superior en India y Venezuela” *Ciencias Sociales* (v. III, n. 1, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de Oriente, Sucre 1967).



En el caso venezolano se observa una constante en la tendencia a mirar a los países más altamente desarrollados, a la hora de tratar de elaborar soluciones de nuestros problemas. . . hoy en día, con el desarrollo de las comunicaciones, que acercan países y culturas con las cuales era en otro tiempo muy difícil entrar en contacto, es posible observar y estudiar cómo están actualmente desarrollándose los problemas de la educación superior y de la educación en general, en esas naciones. . . No se gana mucho tratando de estudiar los sistemas educativos, a nivel superior, en la Universidad de Harvard, o en la de Heidelberg o Cambridge, con el propósito de usar estas experiencias en Venezuela y otro país ubicado en un nivel diferente de desarrollo económico, político y social.<sup>12</sup>

Con todo lo específico de algunos de sus planteamientos, escrito el estudio mencionado revela indirectamente muchas situaciones aplicables a las universidades mexicanas y su medio ambiente. La principal de ellas es que los universitarios mexicanos deberán estudiar y seguir más de cerca cómo es que —a semejanza de Venezuela y México— están enfrentando el problema universitario y, sobre todo, como en la India, qué tipo de soluciones están logrando eficacia.

Algunas experiencias provenientes de países desarrollados revisten especial importancia, en materia de estrategia, para las universidades mexicanas. Baste mencionar dos instituciones inglesas de las cuales se podrían derivar valiosas enseñanzas. La Universidad Abierta<sup>13</sup> y la Universidad de Sussex.<sup>14</sup> Particularmente ejemplar parece ser esta última por lo que se refiere al proceso administrativo que en ella se sigue

En la Universidad de Sussex se han dado bases para que el proceso de administración y planeación, siendo permanente y continuo, tenga condiciones de

<sup>12</sup>. Albornoz, *op. cit.*, pp. 80-81.

<sup>13</sup> Sobre la Universidad Abierta de Inglaterra pueden consultarse, entre otras: Newton Sucupira, *Una nova experiencia do ensino superior na Inglaterra: a Universidade Aberta* (Brasilia: Ministério de Educação e Cultura, 1972); Pablo Latapi, "La Universidad Abierta Británica", *Revista del Centro de Estudios Educativos* (vol. II, n. 3, CEE, México, 1972). Jaime Ospina Ortiz, "Educación y política: la "Open University de Londres", *La Educación* n. 65, Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1973); Edmundo Fitzgerald, "Objetivos y realización de la Universidad Abierta de Gran Bretaña", *Teleducación universitaria en Latinoamérica*, Valparaíso, 1975), A. W. Bates, "La planificación en la universidad abierta de Inglaterra" (Universidad Católica de Valparaíso, *op. cit.*).

<sup>14</sup> Sobre la universidad de Sussex puede consultarse: "The planning process at the university of Sussex", Chapter two of Geoffrey Lockwood, *University Planning and management techniques* (París, OECD, 1972), "La universidad de Sussex", Capítulo cinco de *Planeación y modelos universitarios*, J. Castrejón Diez, L. Medina Echeverría, J. P. Vielle (México, ANUIES, 1975).

re-crearse a través de la evaluación y renovación de estructuras y procedimientos. Oscar Vera se refiere a este caso en los siguientes términos:

Se acusa a los ingleses de ser conservadores. Sin embargo, es una universidad inglesa, la Universidad de Sussex, creada en 1961 y en cuyos comités directivos los estudiantes tienen alta representación, la única, que yo sepa, a la cual su Carta de fundación otorgada por la Reina la exige —a petición expresa de quienes la organizaron— que revise regularmente sus estructuras. Lo ha hecho ya dos veces en su corta existencia, con resultados muy aleccionadores ya que dichas estructuras se han hecho cada vez más sencillas y eficaces.<sup>15</sup>

### 18.3. *Una experiencia nacional: la Reforma al Poder Público Federal*

Si bien las experiencias internacionales pueden ser muy ricas, también existen experiencias nacionales que de ninguna forma deberían desdénarse. Por lo que a la administración de las universidades mexicanas se refiere, una experiencia que debe ser analizada es la de reforma al Poder Público Federal.<sup>16</sup>

Sería muy extenso tratar de describir el contenido de la reforma a la administración emprendida por el Gobierno Federal. De tal modo que se hará referencia a una serie de situaciones estratégicas que podrían ser consideradas válidas —al menos algunas de ellas— para una reestructuración de la administración universitaria en México. A continuación se mencionan las más importantes:

i) La reforma a la administración pública del Gobierno Mexicano tiene inicios en 1971. Buena parte de los modelos en los cuales se orienta provienen de experiencias internacionales.<sup>17</sup>

ii) La reforma administrativa, en su sentido más amplio, se considera como un proceso permanente y dinámico que forma parte del contexto político, económico y social de un país y que no se limita a los aspectos clásicos y tradicionales de organización y métodos, ni a los esfuerzos meramente “eficientistas” de otras épocas.

<sup>15</sup> Oscar Vera, “Reforma de la universidad”, *op. cit.*, p. 50.

<sup>16</sup> Hay dos referencias importantes para un estudio de la reforma a la administración pública federal mexicana. Ellas son: Andrés Caso Lombardo y Alejandro Carrillo Castro, “A reforma administrativa no México”, *Revista de Administração Pública* (vol. 8, n. 2, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1974). También véase: Beatriz Wahrlich, “reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais”, *Revista de Administração Pública* (vol. 8, n. 4, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1974).

<sup>17</sup> Tanto ésta como las demás situaciones integran un resumen de los descritos en Caso Lombardo y Carrillo Castro, pp. 78-81, *op. cit.*

iii) Desde su inicio, la reforma debe poseer no sólo un programa sino además una infraestructura institucional y una estrategia bien definida que permitan la continuidad del proceso de adaptación y revisión de las reformas específicas. Ello deberá hacerse aprovechando las condiciones cambiantes del medio político, económico, social y administrativo.

iv) Se deben evitar reglamentaciones jurídicas rígidas y excesivamente detalladas. Inicialmente la reforma puede partir de un marco jurídico suficientemente amplio y flexible para fundamentar las acciones indispensables. Esa base jurídica amplia, ofrece como ventaja que el programa de reforma tiene más condiciones de ser considerado como función permanente del Estado, independientemente de la renovación de los gobiernos.

v) La reforma administrativa implica siempre costos políticos. De tal manera que no basta con demostrar la conveniencia de racionalizar y simplificar las acciones gubernamentales. *El administrador debe, además, mostrar al poder político que la reforma significa un costo menor que el peligro de ver amenazada la estabilidad que alcanzó la administración vigente.*

vi) Finalmente, y de igual importancia, la reforma administrativa no sólo es un problema de capacidad técnica, sino básicamente un problema de oportunidad política y de decisiones al más alto nivel de la administración pública.

#### 18.4. Problemas de capacidad cuantitativa del SES

Por lo que se refiere específicamente a los problemas implicados en la demanda social de la educación superior, se necesita una estrategia que considere, al mismo tiempo, las dificultades del crecimiento de las instituciones y las relaciones con el cambio científico y tecnológico. Sobre esto Roger Díaz de Cossío da una serie de indicaciones que parece oportuno reproducir.

Debemos ampliar nuestros sistemas educativos; los de los niveles superiores, en forma sin precedente en la propia década. Los recursos para la ampliación de los sistema crecerán a un ritmo bastante menor que la población escolar. Debemos entonces encontrar soluciones imaginativas y poco costosas para acrecentar y mejorar la calidad de la enseñanza. . . No conocemos el futuro, pero sabemos que estará sujeto a grandes cambios, se necesita una condición principal: adaptabilidad. No se puede pretender que transmitiendo información muy detallada se resolverán los problemas del futuro.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Roger Díaz de Cossío, "El futuro de las universidades mexicanas", *op. cit.*, p. 49.

Las ideas antes consignadas revelan la necesidad de que tanto el SES como las universidades individualmente, comprendan los desafíos que la demanda potencial de educación superior y las necesidades de una sociedad en mudanza acelerada están ya planteando.

De lo afirmado por Díaz de Cossío se desprende también que cuestiones como: ampliación, soluciones imaginativas y poco costosas y de adaptabilidad deben ser consideradas como palabras de orden para una estrategia del crecimiento cuantitativo de las universidades mexicanas.

De nuevo ante ese problema, las ideas iniciales sobre coordinación y planeación nacional (supra 18.1) deben tener vigencia absoluta. No se puede pensar que las universidades por su cuenta, aisladamente, sin planes definidos, puedan enfrentar los problemas derivados del crecimiento cuantitativo. Pero también resultaría imposible, aún deseándolo, que el Gobierno Federal resolviese esos mismos problemas sin el concurso de las universidades. De esa manera se torna indispensable que Gobierno Federal y universidades, armonizando intereses, objetivos, esfuerzos y recursos, sienten las bases para una coordinación y planeación nacional.

#### 18.41. *Las universidades frente al crecimiento cuantitativo*

La primera de las alternativas, referente a que sean las universidades quienes directamente traten de resolver el problema de crecimiento y ampliación del SES, resulta imposible a corto plazo. Las universidades, por una serie de razones anteriormente mencionadas, no tienen condiciones para una empresa de esa magnitud. Un comentario de Horacio Flores de la Peña<sup>19</sup> sirve para justificar la afirmación anterior. Según él, las universidades mexicanas tienen una tendencia exagerada a cumplir con sus funciones *autónomas* y no tanto con sus funciones *dependientes* o *populares*. Las primeras son aquellas consignadas por la tradición universitaria y se resumirían en la importancia de la docencia, realización de investigación y difusión de la cultura. Por su parte, las funciones dependientes o populares se orientan, entre otros objetivos, a hacer efectiva la educación masiva a fin de satisfacer las demandas del desarrollo y democratizar la educación superior, haciéndola accesible a todas las clases sociales.

De acuerdo con la anterior división, se puede afirmar que “prácticamente todas las instituciones de educación superior cumplen con sus funciones autónomas, especialmente las de provincia. . .”<sup>20</sup> de tal forma que se abandonan o soslayan las funciones dependientes. Dejar en manos de las universidades las iniciativas y es-

<sup>19</sup> Horacio Flores de la Peña, “El desarrollo y la reforma de la educación superior”, *op. cit.*, pp. 53-54.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 55.

trategias para resolver los problemas del crecimiento cuantitativo del SES, parece poco recomendable, no por falta de capacidad para coordinar un trabajo de ese tipo, sino porque sería acumularles una responsabilidad más a los complejos problemas que, ya ahora, tienen que resolver. El mismo Flores de la Peña ratifica lo anterior cuando afirma, refiriéndose a las universidades de provincia: "si medianamente cumplen con sus funciones autónomas poco debe esperarse en el terreno de las funciones dependientes".<sup>21</sup>

#### 18.42. El Gobierno Federal frente al crecimiento cuantitativo

El Gobierno Federal tiene casi cuarenta años de haber abandonado la participación, organización y control directos de la educación universitaria. Desde los acontecimientos de 1929 y 1933, en que la Universidad Nacional obtiene y amplía su autonomía,<sup>22</sup> la SEP ha circunscrito su acción en educación superior al Instituto Politécnico Nacional y los Institutos Tecnológicos Regionales principalmente siendo ellos sólo una pequeña parte del SES. Seguramente que, a corto plazo, el Gobierno Federal tendría más dificultades que las propias universidades para hacer frente al problema de crecimiento cuantitativo. Su falta de actuación al frente de la educación universitaria, la dificultad para contar rápidamente con suficientes recursos humanos en calidad y cantidad, serían otros tantos obstáculos para la eficacia de la segunda de las alternativas.

Aunado a lo anterior debe consignarse que una intervención directa del Gobierno Federal, como podría ser una planeación rígida de tipo imperativo, supondría costos políticos demasiado altos y resultados poco eficaces. Acontecimientos como los de 1968 han dejado una brecha —a pesar de los esfuerzos y cambios significativos del estilo de gobierno del régimen actual— en el relacionamiento Gobierno-universidad.

Una última razón implica la inviabilidad de la segunda de las alternativas. Desde 1971, la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa fijó criterios muy claros para la operatividad de las recomendaciones aprobadas. Entre otras, el absoluto respeto a la autonomía de las universidades: Como lo expresaba dicha comisión, "*ninguna legislación (planes o proyectos) tendrá viabilidad si no se extrema el cuidado de no lesionar, bajo ningún título, la libertad de las instituciones*".<sup>23</sup> Diversas declaraciones del Gobierno Federal<sup>24</sup> en una línea de acción con-

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>22</sup> Un análisis detallado de dichos acontecimientos se contiene en Jesús Silva Herzog, "Los problemas de la Universidad Nacional Autónoma de México", *op. cit.*, pp. 61-67.

<sup>23</sup> Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, *op. cit.*, 1971, pp. 101 (102).

<sup>24</sup> Entre otras podrían verse: Luis Echeverría, Presidente de la República Mexicana,

consecuente, hacen ver la aceptación de las directrices de 1971 desechando por tanto la alternativa de intervención directa del Gobierno Federal en los problemas del crecimiento cuantitativo de las universidades.

#### 18.43. La planeación y coordinación nacional como camino para los problemas cuantitativos

A raíz de lo examinado se asume que la tercera de las alternativas resulta ser la de mayores condiciones de funcionalidad. Esto es, la estrategia más adecuada sería aquella que, partiendo de una planeación o coordinación nacional, armonizase intereses, objetivos, recursos; tanto del Gobierno (federal y local) como de las universidades.

El gobierno de una u otra manera, ha actuado a través de las universidades, determinando o influyendo en sus procesos de desarrollo. Algunas veces, como se desprende de referencias anteriores (supra 16.231) estimulando la inestabilidad institucional a la manera de lo acontecido en la UNAM durante 1966-1970. Otras, estimulando y apoyando programas específicos, como en el caso de ANUIES, a partir de 1971.

El Rector Barros Sierra en alguna ocasión se refirió a la manera de cómo el gobierno tiene ingerencia y participación en las universidades, por más que las leyes orgánicas no consignasen esa facultad. Esa participación indirecta se desprende de las modalidades del financiamiento a la educación superior en México. En forma tal que una variación en el subsidio federal puede significar el "éxito" o el "fracaso" de una administración universitaria. Cuando Barros Sierra fue cuestionado sobre si la UNAM haría frente por sí misma a la creciente demanda de matrículas o se crearían nuevas instituciones para ese propósito, el entonces Rector de la UNAM con mucho realismo afirmó:

Obviamente, no es a nuestra institución a quien corresponde dar las decisiones en este problema, que es de carácter nacional. Debe ser, pues, el Estado el que por el monto mismo de sus subsidios regula, en términos globales al menos, el crecimiento de la universidad, quien atendiendo toda una serie de consi-

"Discurso de clausura XIV Asamblea de ANUIES", Revista de la Educación Superior (v. I, n. 4, ANUIES, México, 1972); Víctor Bravo Ahuja, "Palabras en la declaración inaugural de la XIV Asamblea de ANUIES", *op. cit.*, una posición típica del actual Gobierno Federal sería la encontrada en la expresión de Bravo Ahuja: "La decisión invariable del Gobierno Federal de no vulnerar en forma alguna la autonomía, entraña una serie de delicadas responsabilidades. Respetar esa autonomía significa, para el Estado, velar por su fortalecimiento; lo que, en última instancia, se traduce en respetar y mantener el orden jurídico en que vive la nación", *op. cit.*, p. 49.

deraciones y teniendo en cuenta por supuesto, las ventajas e inconvenientes de crear instituciones nuevas, sin tradición, quien debe resolver ese dilema.<sup>25</sup>

De acuerdo con esa declaración, si el Estado es quien finalmente regula el crecimiento de las universidades y los múltiples problemas de ahí derivados, parece muy claro que el camino de la planeación nacional, en la cual participen gobierno y universidad resulta el más adecuado. Se impondría entonces plantear, de acuerdo al propio Barros Sierra, "una política federal adecuada, sobre todo en materia de subsidios, como culminación a una planeación universitaria".<sup>26</sup>

Dicha política federal debería incluir, (a) tanto lo referente a subsidios, (b) como las directrices sobre las cuales las universidades se ligan a proyectos de desarrollo nacional.

En lo relativo al primer punto, la experiencia reciente, particularmente la del periodo 1964-1970, hace ver la necesidad de que el financiamiento de las universidades por parte del gobierno (federal y local) quede lo menos sujeto posible a las veleidades de los factores externos, políticos principalmente. Si bien no podría impedirse que en atención a esos mismos factores externos se apoyase más a una universidad que a otra, al menos sí debería garantizarse que proyectos ya aprobados o programas en actividad no fuesen lesionados por falta de financiamiento o brusca disminución de los subsidios gubernamentales, tal y como aconteció durante el gobierno de Díaz Ordaz.

Lo antes mencionado significa que la planeación y coordinación nacional en **materia universitaria** implica una racionalización en el área de financiamiento, de tal forma que, como ya se ha propuesto, "se elaboren criterios fácilmente operables que permitan asignar de manera más racional, los recursos provenientes del Gobierno Federal a cada una de las instituciones de educación superior".<sup>27</sup>

Esa misma racionalización obligaría al gobierno federal a explicitar sus criterios de asignación de recursos y a otorgar el financiamiento a las universidades en base a los criterios finalmente adoptados. Con ello las universidades quedarían a salvo de cambios fortuitos en esa materia y se lograría la institucionalización de sus proyectos y programas. Un reciente artículo de Federico Valle y Eduardo Maliachi<sup>28</sup> contiene una metodología sobre este asunto pudiendo servir de base para orientar la asignación racional de recursos por parte del Gobierno Federal.

<sup>25</sup> Véase: Antonio Ortega, "Anuncia Barros Sierra, reforma y democratización la UNAM, entrevista para el periódico *Excelsior*, reproducción en *Universidades* (n. 35 UDUAL, México, 1969), p. 38.

<sup>26</sup> A. Ortega, *op. cit.*, p. 32.

<sup>27</sup> Federico Valle y Eduardo Maliachi, "Criterios para la asignación de recursos a las instituciones mexicanas de educación superior, *Revista de la Educación Superior* (vol. II, n. 4, ANUIES, México, 1973), p. 26.

<sup>28</sup> F. Valle y Eduardo Maliachi, "Criterios para la asignación de recursos en las instituciones mexicanas de educación superior", *op. cit.*

Por lo que se refiere a las directrices sobre las cuales las universidades se ligarían al desarrollo nacional, debe considerarse que la planeación universitaria, en algunas áreas, requiere armonizarse con la planeación y coordinación nacional. Frente a los problemas del crecimiento cuantitativo del sistema de educación superior, seguramente, que muchas universidades se verán obligadas a planear su propia expansión en conformidad con directrices nacionales; por ejemplo: áreas de estudio prioritarias, límites en la ampliación de matrículas en cierto tipo de carreras profesionales, etc. Ello significa abandonar el concepto tradicional de autonomía, muchas veces traducido en irresponsabilidad respecto a los objetivos sociales de la universidad y adoptar uno nuevo que concilie el ámbito de autorregulación de cada casa de estudios con las necesidades y prioridades del desarrollo nacional.

### 18.5. *Planeación universitaria y problemas cualitativos*

Una nueva posición sobre el sentido de autonomía universitaria debería partir de la distinción que, para Chile, establecía Oscar Vera entre la planeación de la educación superior y la planeación universitaria (supra 6.4). Así, la primera de ellas es responsabilidad del Estado y del conjunto de universidades; tendría como áreas esenciales: prever las necesidades de educación superior que impone el desarrollo nacional, asegurar la coordinación de la enseñanza superior con el resto del sistema escolar y otorgar recursos para el financiamiento de las universidades sin menoscabo de su autonomía.<sup>29</sup>

Por su vez, la planeación universitaria, la cual es actividad de cada universidad podría avocarse a los problemas cualitativos ahí implicados. Con ello, la autonomía de cada institución debería ejercer responsablemente y en conformidad con la planeación nacional.

A semejanza de la experiencia de la India comentada por Albornoz,<sup>30</sup> uno de los problemas cualitativos esenciales es la vinculación de las universidades al desarrollo nacional. Si no existe en la educación superior un *sector central* bien organizado, que elimine la disparidad y asincronía institucional, se pone en peligro, no sólo la calidad y utilidad del sistema de educación superior, sino el desarrollo social, económico, cultural, científico y tecnológico del país. En un lugar como la India se pensó que ese sector central no podría surgir de las universidades existentes. De ahí que la solución adoptada fue crear un nuevo tipo de institución (Centro de Estudios Avanzados) que, multiplicándose rápidamente, ha creado condiciones para estimular el desarrollo nacional, cumpliendo dentro de éste un "papel educador", como indica el Informe Faure, para el resto de las universi-

<sup>29</sup> Oscar Vera, "Reforma de la universidad", *op. cit.*, p. 50.

<sup>30</sup> Orlando Albornoz, "La educación superior en India y Venezuela", *op. cit.*



dades.<sup>31</sup> Así, más que señalar los cambios indispensables a las universidades, los Centros de Estudios Avanzados (32 en 1971) sugieren como factor de demostración, las reformas que, en las condiciones de la India, algunas universidades pueden y están en condiciones de adoptar.

Para México, si el camino del desarrollo finalmente adoptado es el que en el curso del presente trabajo se ha considerado, puede plantearse una disyuntiva semejante a la de la India. O se constituye a corto o mediano plazo ese sector central de educación superior a partir de las instituciones que han dado muestras de innovación o que están en condiciones de renovarse; o se crea un tipo nuevo de institución bajo el signo de la reestructuración. Con ello se recuerda lo ya expresado por Díaz de Cossío: las universidades, a semejanza de los organismos celulares deben estar cambiando constantemente, adaptándose a las nuevas circunstancias y no al contrario como actualmente sucede: "organismos donde nunca se suprime nada... los más difíciles de cambiar".<sup>32</sup>

Al final debe recordarse otro ángulo de la educación superior: el que considera a ésta una inversión social. Un país empeñado seriamente en un desarrollo social no puede financiar indefinidamente instituciones que no son útiles para ese propósito. Tal fue el planteamiento de Perú en 1968. Si el financiamiento de las universidades no está significando una inversión rentable socialmente, podría plantearse: o se asegura la aplicación de los recursos públicos en instituciones de educación superior vinculadas al desarrollo nacional o esos mismos recursos son aplicados en otras áreas prioritarias ajenas a la educación.

En consecuencia con lo anterior, una estrategia de la planeación universitaria debería considerar dos últimos puntos: (a) diseño e implementación de modelos sencillos de administración, adaptados a la realidad de las universidades mexicanas y eficaces para la adopción racional de decisiones por parte de cada institución; (b) vincular la enseñanza y la investigación en sus diversas modalidades a un sistema científico y tecnológico así como a la problemática política, social y económica de la sociedad mexicana. Con ambas recomendaciones se tienen presentes las palabras de un profesor mexicano:

Las estructuras de funcionamiento y organización académicas y administrativas son una consecuencia de los contenidos; tienden, sin duda, al igual que la adopción de nuevos medios y sistemas para la transmisión del conocimiento, pero la función de la universidad y la de los universitarios sin esa vinculación con las demandas sociales, sin esa relación con los problemas y las necesidades del desarrollo en los términos definidos —que no con el crecimiento sim-

<sup>31</sup> UNESCO, *Aprender a Ser*, *op. cit.*, pp. 286-287.

<sup>32</sup> R. Díaz de Cossío, "El futuro de las universidades mexicanas", *op. cit.*, p. 46.

plemente— no habrá de cumplirse plenamente y la reforma de nuestra educación superior no pasará de lo superficial.<sup>33</sup>

Todo lo planteado en el curso del presente capítulo, conviene repetirlo, es un punto de vista para una estrategia de la reestructuración o reforma de las universidades mexicanas. Con ese carácter, y para el limitado alcance de la acción de la universidad, se comprende que no depende de ella exclusivamente el lograr dicha reestructuración a las universidades debe presuponer la voluntad de ellas mismas y, en última instancia, la decisión política del Estado.

Finalmente, debe recordarse que sólo tiene sentido hablar de una administración universitaria más eficiente, de la racionalidad de sus decisiones, de una estructura organizativa más funcional, si todo ello confluye para que la universidad se torne una institución más —entre las diversas instituciones— a través de la cual la sociedad mexicana supere sus actuales limitaciones y obstáculos. De esa manera, la universidad estaría en condiciones de cumplir con una de sus funciones esenciales que, como lo expresaba el recordado Rector Barros Sierra, se resume así: “contribuir al desarrollo democrático e independiente del país, en beneficio de la colectividad entera y no de grupos, facciones o partidos.”<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Oscar Méndez Nápoles, “Análisis para la creación de estudios superiores”, *Revista de la Educación Superior* (IV, n. 2, ANUIES, 1975), p. 19.

<sup>34</sup> Citado por Gastón García Cantú, *Universidad y Antiuniversidad* (México, ed. J. Mortiz, México, 1973), p. 100.