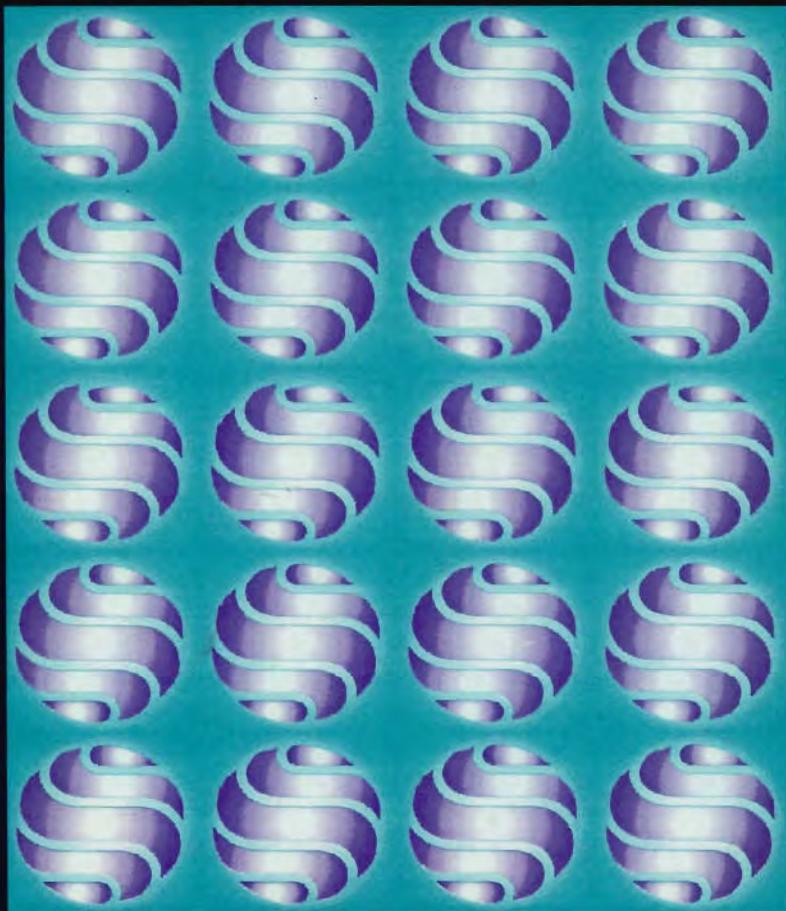


# TEMAS de PLANEACIÓN

Boletín informativo **UNIVERSITARIA**



SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

DESARROLLO INSTITUCIONAL



UNAM

No. Lat. 001813  
No. Adq. 000058  
No. Bst. 000638  
Tipo de Adq. Donación  
Fecha 04-08-1997



- Rector** • Dr. Francisco Barnés de Castro
- Secretario General** • Mtro. Xavier Cortés Rocha
- Secretario Administrativo** • Dr. Leopoldo Henri Paasch Martínez
- Secretario de Planeación** • Dr. Salvador Malo Álvarez
- Secretario de Asuntos Estudiantiles** • Dr. Francisco Ramos Gómez
- Abogado General** • Mtro. Gonzalo Moctezuma Barragán
- Director General de Desarrollo Institucional** • Mtro. Arturo Velázquez Jiménez



---

Organo informativo de la Dirección General de Desarrollo Institucional, UNAM, septiembre de 1997. ISSN en trámite. Certificado de licitud y de contenido en trámite.  
Circuito exterior, exedificio técnico del SUA, Ciudad Universitaria, C.P. 04510.  
Responsables de la edición: Esperanza Hirsh Carrillo y Francisco Pérez Cota.  
Diseño de portada y formación de interiores: Marco Antonio Pérez Landaverde.

## EDITORIAL

Con la creación de la Secretaría de Planeación, La Universidad Nacional Autónoma de México consolida institucionalmente una serie de experiencias administrativas que, junto con la política de descentralización de las dependencias universitarias, permitirá un mejor y más eficiente manejo de los recursos con los que cuenta nuestra máxima casa de estudios, para la realización de sus funciones sustantivas.

Sin embargo, el creciente interés de las diferentes dependencias universitarias por establecer sus programas de planeación, desarrollo institucional y evaluación ha generado, igualmente, un conjunto diferenciado de experiencias que requieren de una mayor coordinación. Siendo una de sus funciones principales la coordinación de estos esfuerzos, la Secretaría de Planeación, a través de la Dirección General de Desarrollo Institucional, se propone la creación de un medio de difusión que contribuya a la socialización tanto de los conceptos y estrategias, como de las diferentes experiencias nacionales y extranjeras, que se desarrollan en los ámbitos de la planeación y la administración institucional en la educación media superior y superior.

**Temas de Planeación Universitaria**, se propone como interlocutores no sólo a aquellas personas que se encuentran directamente relacionadas con estas actividades sino a la comunidad universitaria en general para favorecer la creación de una cultura de planeación, que permita una mayor comprensión y participación de los miembros de nuestra comunidad en los procesos administrativos y de planeación institucionales.

**Temas de Planeación Universitaria** reconoce la pluralidad de puntos de vista que existen sobre la planeación, gestión y administración de las instituciones de educación superior. El interés de mantener esta pluralidad será la

principal directriz que guíe nuestro trabajo, por lo que los puntos de vista que en el se exponen son responsabilidad exclusiva de los autores.

El número 0 del boletín **Temas de Planeación Universitaria** inicia su publicación recogiendo la preocupación de las instituciones de educación superior por las condiciones externas que afectan el desarrollo de sus actividades sustantivas: las limitaciones presupuestales y financieras, la demanda social por una mayor cobertura y mejor preparación para a los jóvenes; la demanda interna por una mayor vinculación entre la docencia y la investigación, y hacia la sociedad con los sectores públicos y privados; la exigencia social por una mayor responsabilidad en el uso de los recursos y de la calidad de los servicios que brindan nuestras instituciones, son entre otras, algunas de las razones que nos llevaron a seleccionar una serie de lecturas que hoy presentamos de manera resumida.

Existe una gran cantidad de revistas y publicaciones en lenguas extranjeras que permiten la difusión de los análisis comparativos y estudios de caso de las experiencias llevadas a cabo en los sistemas e instituciones de educación superior, sin embargo en nuestro país, en particular, y en los países de habla hispana en general, existen muy pocas de estas publicaciones; **Temas de Planeación Universitaria**, desea contribuir a llenar este vacío.

Dirección General de Desarrollo Institucional  
octubre de 1997.

## ÍNDICE

### Textos sobre Planeación

Sinopsis, Reseñas, Traducciones

5

- *Innovaciones en la Administración Universitaria*  
Bikas C. Sanjal

7

- *Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación: México, Educación Superior*  
OCDE

63

### Cápsulas Bibliográficas

113

- *El papel de la política para el cambio y desarrollo en educación superior*

UNESCO

115

- *Los temas críticos de la educación superior en América Latina: Estudios comparativos*

Rollin Kent (compilador)

120

M 1

- **Globalización y descentralización de los sistemas educativos** 124  
Miguel A. Pereyra, Jesús García Mínguez,  
Antonio J. Gómez y Miguel Beas (compiladores)
- **Indicadores Internacionales de la OCDE para la Educación:  
un marco para su análisis** 129  
OCDE
- **Sociología política de las reformas educativas** 136  
Th. S. Popkewitz
- **Liderazgo académico** 139  
Robin Middlehurst
- **Las universidades modernas: espacios de investigación  
y docencia** 141  
Burton R. Clark

**Eventos**

145

**TEXTOS SOBRE PLANEACIÓN**  
SINOPSIS, RESEÑAS, TRADUCCIONES

INFOBILA

---

Bikas C. SanƆal  
***Innovations in University Management*** \*  
París, UNESCO Publishing, 1995  
315 pp.

---

### **Introducción**

La presión económica, la demanda social por una mejor y mayor cobertura educativa, el desarrollo tecnológico y las concepciones políticas, son hoy por hoy, algunos de los factores que conforman la situación externa que enfrentan la mayoría de las instituciones de educación superior en el mundo. ¿Cuáles son las estrategias que se han llevado a cabo para enfrentar tales problemas?, ¿Qué tipo de reformas en la administración global de los sistemas de educación superior y al nivel institucional se han realizado? y ¿Cuáles en áreas específicas? Estas son algunas de las preguntas que Bikas C. SanƆal se propone responder en el texto que hoy presentamos, *Innovaciones en la administración universitaria*, el cual es producto de una investigación realizada entre 1990 y 1994 a iniciativa del Instituto Internacional para la Planificación de la Educación (IIEP) y dirigida por nuestro autor.

El texto esta estructurado en cinco partes. En la primera parte, capítulo<sup>1</sup> 1, se expone el marco conceptual y el programa de investigación; en la parte dos, capítulo 2, se hace un breve presentación de la situación externa que enfrentan las instituciones de educación superior a finales de los 80' y principios de los 90'; la parte tres, compuesta por los capítulos 3, 4 y 5, se analizan algunas de las estrategias utilizadas tanto a nivel nacional como a nivel institucional para enfrentar las cambiantes necesidades: fusiones institucionales, departamentales y refor-

---

\* Reseña elaborada por el Francisco Pérez Cota.

mas a la administración global; en la cuarta parte, capítulos del 6 al 10, se hace un análisis de las reformas llevadas a cabo en un conjunto de áreas específicas que han permitido mejorar la administración universitaria: administración financiera, del personal académico, de la investigación y su vinculación con la economía, del espacio y de servicios escolares. Por último, la parte cinco, capítulo 11, se hacen una serie de reflexiones sobre las perspectivas para el mejoramiento de la administración universitaria, haciendo particular énfasis en los países en desarrollo.

### **El programa de investigación**

*Fundamentos de la investigación.* El programa de investigación se inicia a partir de la delimitación de los problemas más relevantes que enfrentan las universidades y que son los que justifican la importancia del programa:

- La necesidad de las universidades de los países en desarrollo por enfrentar los rápidos cambios de las situaciones socioeconómicas en las que se encuentran y la poca información a la que se tiene acceso a escala internacional.
- En casi todos los lugares las universidades se enfrentan a la demanda de expandir y mejorar su eficiencia y al mismo tiempo se ven forzadas a reducir los costos por estudiante, a buscar nuevas fuentes de financiamiento y a mejorar la utilización de los recursos existentes.
- Al mismo tiempo, tienen que lidiar con el incremento en la diversificación, como la educación a distancia, nuevos tipos de estudiantes, incluyendo aprendices adultos, para poder enfrentar las necesidades cambiantes del mercado laboral y viéndose forzadas a establecer lazos más estrechos con la industria.

*Desarrollo de la investigación.* La delimitación de los problemas considerados más relevantes, le permite plantear a nuestro autor la pregunta general que guía el desarrollo del programa de investigación: ¿Cuáles son los aspectos administrativos más importantes para el análisis y el control tanto de la administración global de la institución, como en los varios dominios que la constituyen, i.e., las finanzas, recursos humanos, investigación, docencia, espacio físico y lazos con la industria?

El programa de investigación se desarrolló básicamente a través de la conformación de una base de información que cubría los cambios ocurridos en la administración universitaria de una amplia variedad de países, desde 1989 hasta 1994; y de un conjunto de estudios de caso\*, los cuales se llevaron a cabo para identificar los factores y estrategias asociadas a innovaciones y cambios exitosos, así como a las probables dificultades que tendrán que superarse.

Las innovaciones y cambios escogidos para el estudio fueron cinco:

- (i) *Los cambios en la organización de las instituciones.* Específicamente se tomaron las nuevas formas de toma de decisiones y de flujo de información y las fusiones institucionales, departamentales o de unidades.
- (ii) *Los cambios en la administración financiera y en la asignación de recursos.* La transferencia presupuestal y la generación de recursos.
- (iii) *Los cambios en el sistema de administración escolar.* De semestres a trimestres, de bloques al sistema de créditos y la racionalización de la curricula.
- (iv) *Cambios en el personal administrativo.* Incluyendo el desarrollo de recursos humanos y su evaluación
- (v) *Los cambios en la organización de los fondos de investigación y en las actividades de desarrollo.*

Estas categorías junto con el análisis de los materiales y los estudios de caso sugirieron tres amplias conclusiones:

**Conclusión A.** El medio ambiente externo de las universidades está cambiando rápidamente y las instituciones han sido lentas para adaptarse. Sin embargo, en la actualidad es común aceptar la idea de que la eficiencia administrativa es crítica para el éxito y la reputación de las universidades.

**Conclusión B.** En esta era de rápidos cambios económicos, sociales y tecnológicos, una buena administración implica cambios constantes. Las reformas administrativas y académicas son un proceso continuo e integrado; los cambios en la administración, en los métodos de administración escolar, en los recursos humanos dedicados a la administración misma, en la investigación, la docencia y en los espacios físicos se encuentran necesariamente interconectados. Esto constituye

\* Al final, en el Anexo, se presenta una lista de los países en donde se realizaron los estudios de caso.

un proceso acumulativo de ajuste, preferiblemente proactivo y no reactivo, el cual es mejor cuando es llevado a cabo como una actividad cooperativa de administradores profesionales y personal académico.

**Conclusión C.** La administración de áreas específicas en las universidades (p. ej. finanzas, recursos humanos, investigación, espacios físicos y departamentos académicos) requiere de mecanismos de contabilidad, coordinación y control, así como expertos profesionales especializados. Solamente de esta manera se puede contribuir a una buena administración global y a mantener el equilibrio con los cambios que se estén dando en otros lugares.

### MARCO CONCEPTUAL

Dada la gran cantidad de investigaciones sobre la administración de instituciones de educación superior que se ha llevado a cabo recientemente (OCDE, IGLU, Organización Interamericana de Universidades, Asociación de Universidades Africanas, etc.) es posible reconocer una base sobre la cual se puede reconstruir una estructura conceptual, al menos para los países desarrollados y para regiones como Latinoamérica y África. Veamos.

Para nuestro autor, las instituciones de educación superior se ha visto fuertemente influenciadas por las condiciones externas; en el caso de las instituciones públicas y las privadas que son subsidiadas, son las directrices y políticas de control gubernamentales las que ejercen una mayor influencia. Estas últimas se han convertido, a través del tiempo, en un instrumento para la creación de procedimientos y culturas administrativas (o no administrativas) dentro de las instituciones. En el *Capítulo 4* se discuten algunas de las presiones externas para lograr cambios en la administración, dada la naturaleza conservadora de la mayoría de las universidades. En este sentido, la revisión de las condiciones socioeconómicas y de las directrices y políticas de control gubernamentales son necesarias para la mejor comprensión de la manera en que las universidades son administradas. Los cambios en los sistemas de educación superior han sido utilizados para mostrar las tendencias en la administración y permitir por tanto la clasificación de los países en grandes grupos; según Sanjál, dos son las tendencias administrativas contemporáneas que caracterizan a las instituciones de educación superior: la autorregulación y comunicación responsable y la racionalización de los sistemas.

Para nuestro autor, la tendencia administrativa más notable es la de *autorregulación\** (*self-regulation*) y *comunicación responsable* (*accountability*), en el sentido ésta última de rendir cuentas del uso que se hace del presupuesto, los recursos y los productos que se logran. La autorregulación implica, en teoría, una mucho mayor conciencia universitaria hacia la administración. Tales instituciones gastan diferente energía a aquellas que son ampliamente reguladas por los gobiernos; están más informadas a cerca de su organización, más consientes de sus metas y de los mercados; con mayor administración proactiva y mayor capacidad de realizar cambios, en posibilidades de emplear incentivos y colectivizar una cultura administrativa. Las condiciones necesarias para la realización de la autorregulación incluyen un ambiente de confianza y cooperación entre el gobierno y las universidades; vigilancia gubernamental, validación externa, personal de tiempo completo y recursos; una superación constante de los expertos administrativos (comúnmente a través de programas especiales de entrenamiento) para lidiar con los requisitos de información que constantemente se incrementan, reportes, incentivos y sanciones.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible sugiere que tal modelo de administración institucional también puede ser llevado a cabo en sistemas de planeación central en donde la mayor autonomía ofrecida a las instituciones proporciona un incentivo para la cooperación; o, como en el caso de sistemas con una amplia autonomía previa que se vieron afectadas por la contracción financiera, la competencia y otros factores, eventualmente fueron capaces de una superación inicial.

Aparentemente, estas experiencias de autorregulación han influenciado ampliamente a una gran diversidad de países. Algunos se dirigen actualmente hacia sistemas más autorregulados, mientras que otros han expresado su intención de llevarlos a cabo. Algunos sistemas de planeación central, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, han incorporado elementos de autorregulación; mientras tanto, otros están activamente buscando información a cerca de ésta a través de mandar misiones y personal al extranjero.

La segunda tendencia, la *racionalización del sistema*, es llevada a cabo a través de fusiones de instituciones, departamentos y unidades, dando

---

\* Por regulación se entiende el proceso de información periódica a través del cual un sistema, institución, programa o procedimiento es ajustado en el tiempo hacia las expectativas (intenciones, criterios, normas), mediante decisiones y juicios de acción llevadas a cabo por los reguladores cuando es necesario, como resultado de una evaluación.

origen a cambios administrativos de gran escala a niveles institucionales: p. ej. la computarización del sistema de información, el uso de nuevas tecnologías, las centralizaciones de la planificación y la administración de servicios. No obstante, existe un amplio número de universidades que buscan iniciar un cambio administrativo en dominios específicos como el financiero, el de recursos humanos, la administración escolar, etc.; sin embargo, como se verá más adelante, las conclusiones obtenidas en la investigación nuevamente apoyan la idea de que las instituciones adopten una aproximación integrada de la administración.

### ***La situación externa a finales de la década de los 80' y principios de los 90'***

La década de los 80' fue una década difícil para la mayoría de las instituciones de educación superior. Caracterizadas como relativamente pequeñas, la mayoría de instituciones de educación superior brindaban cobertura a reducidos segmentos de la sociedad y se mantenían con una economía interna con fondos y demandas externas claramente predecibles; sin embargo, durante esta década se enfrentaron a la expectativa de ampliar significativamente su cobertura (no sólo a los estudiantes de tiempo completo, sino también a los programas de educación continua y a distancia), en una situación de contracción financiera y de competencia por los recursos.

Sin embargo, las demandas administrativas ante estas dos situaciones son ampliamente diferentes; la forma y alcances de las adaptaciones a estas demandas fueron influidos por: (i) los cambios externos tales como la presión económica, el desarrollo tecnológico, la demanda social, la ideología política, etc.; y (ii) por los tipos de directrices políticas gubernamentales que se adopten.

En este capítulo, Sanyal desarrolla a lo largo de un continuo los tipos de directrices políticas adoptadas por las instituciones de educación superior: desde aquellas que han implementado la autorregulación y la comunicación responsable; pasando por las instituciones en transición y las que han anunciado esta política, pero que enfrentan algunos obstáculos; hasta las que se encuentran bajo una administración centralizada.

De esta manera, nuestro autor puede establecer cuatro amplias categorías que, no obstante que cada una de ellas abarca una variedad de situaciones, éstas presentan políticas administrativas comunes que han afectado el funcionamiento de las instituciones:

1. Bajo la categoría de *autorregulación y comunicación responsable* serán clasificadas aquellas instituciones más sensibles a los impactos externos, i.e., aquellas instituciones con una amplia autonomía, autorregulables y que presentan una amplia red interna de comunicación responsable. Estas se pueden encontrar en los EUA, Canadá, los Países Bajos, Australia y el Reino Unido.
2. La categoría de *autorregulación en transición* incluye a aquellas instituciones en donde los gobiernos han declarado una política de cambio hacia un tipo de sistema más autorregulado y en las cuales se han realizado algunos cambios. Estas se encuentran fundamentalmente en los países nórdicos.
3. Bajo la categoría de *autorregulación en dificultad* se clasifican aquellas cuyos gobiernos han anunciado cambios en la política pero que han encontrado una serie de problemas y obstáculos. Algunos ejemplos los encontramos en América Latina y en la Europa del Este.
4. Finalmente, la categoría de *planeación y control centralizados*, bajo la cual se encuentran algunas instituciones de países desarrollados del continente europeo como son Francia, Italia, Alemania, etc.

A partir de estas categorías, Sanjal hace una reseña de las características y problemas que han enfrentado algunos sistemas de educación superior, centrando la atención, como señalamos anteriormente, particularmente en las directrices gubernamentales. Veamos algunos ejemplos.

Con respecto a aquellos sistemas que caen bajo la categoría de *autorregulación y comunicación responsable*, uno de los casos más representativos es el sistema norteamericano de educación superior: éste ha sido caracterizado como un sistema ampliamente autónomo, diversificado y con una orientación hacia el mercado, que presenta una penetrante cultura administrativa y una importante red de cómputo e informática; sin embargo, en los últimos tiempos se ha incrementado la crítica hacia los altos costos del sistema por parte los legisladores federales y estatales, los ejecutivos y en general por el pueblo norteamericano. No obstante que en el sistema norteamericano el control es ejercitado a través de la acreditación y la evaluación, una de las debilidades más señaladas se refiere a la comunicación responsable, debido a los amplios periodos, diez años, en los que se realiza las evaluaciones del sistema en su totalidad.

Otro ejemplo interesante debido a los rápidos cambios experimentados recientemente, es el sistema británico de educación superior: habiéndose caracterizado hasta hace poco como uno de los sistemas más liberales, se ha convertido en uno de los más controlados y dirigidos del mundo desarrollado, estas acciones gubernamentales han sido interpretadas por algunos académicos como un ataque a la educación superior. El reforzamiento de la organización administrativa y la creación de un conjunto de indicadores de productividad e inversión controlados por el Departamento de Educación, han sido los medios para asegurar el apoyo a algunas universidades y colleges, junto con el uso de un sistema de cómputo más avanzado en los procesos administrativos; se han establecido criterios de calidad para la excelencia y auditorías cualitativas. De esta manera, las instituciones han llevado a cabo autoevaluaciones que establecen indicadores de productividad que incluyen gastos por estudiante, estadísticas de empleo, matrícula por cursos, eficacia terminal, etc.; sin embargo, el sistema ha sido fuertemente criticado en las universidades, logrando que el gobierno inicie una revisión de éste y además lo consulte con las universidades.

El sistema de educación australiano es igualmente interesante, debido a la amplia fusión de instituciones realizada en los últimos años, el cual se debió no sólo a razones educativas, sino para incrementar el control. Así, el gobierno estableció en 1992 un Comité para asegurar la calidad, con fondos que alcanzaron el dos por ciento de incremento sobre el gasto total en educación superior, para apoyar aquellas instituciones que demuestran una importante mejoría en la calidad; se establecieron criterios, en donde solamente la mitad de las instituciones pueden beneficiarse y con no más de cinco por ciento de su presupuesto. El énfasis se puso en los productos y no en los procesos e incluían a la investigación, la docencia y los servicios a la comunidad (es importante hacer notar que este último aspecto no es considerado por la mayoría de los casos que se revisaron). Lo que ha ocurrido fue una reestructuración en la cual las instituciones han competido por el estatus y los recursos a través de esquemas de financiamiento y de estímulos. Finalmente, el gobierno ha incrementado los recursos de la educación superior, particularmente en redes de cómputo e impulsando el incremento de la matrícula para disminuir los costos.

Bajo la categoría de *autorregulación en transición* se encuentran los sistemas de educación superior de los países nórdicos, particularmente el sistema

finlandés y el noruego. Caracterizados por una política de bienestar social y una gran estabilidad, en estos países, en donde casi no existen instituciones privadas de educación superior, el sistema estatal es altamente centralizado. Sin embargo, cambios graduales han incrementado la autonomía administrativa en las universidades a través de la dirección del gobierno y la cooperación de las instituciones de educación superior.

La *autorregulación en dificultad* cubre a los sistemas de educación superior que se encuentran principalmente en Europa del Este, en donde recientemente se ha extendido una filosofía administrativa costo-veneficio. Debido a las tradiciones de planeación centralizada, a la ausencia de una infraestructura económica y una recesión de larga duración, la autorregulación enfrenta una gran cantidad de obstáculos. No obstante, existe el consenso por una mayor autonomía y por la utilización de métodos administrativos más modernos; sin embargo el problema se presenta en cómo establecer las áreas prioritarias que permitan multiplicar los efectos hacia el sistema como un todo.

Dentro de esta misma categoría se incluyen, según Sanjal, varios de los sistemas de educación superior de América Latina; los cuales se caracterizan por una demanda de masificación, un decremento en la calidad, con estudiantes que no pueden permitirse el lujo de ser de tiempo completo y un personal académico con salarios tan bajos que se ven obligados a tomar un segundo y, en ocasiones, hasta un tercer empleos; finalmente, las organizaciones estudiantiles y de académicos son las causantes de que los cambios adquieran un matiz altamente politizado. En este sentido, el interés de los gobiernos por una política de autorregulación, el establecimiento de sistemas de evaluación y de cómputo, se han visto frenados por problemas burocráticos, por la falta de una cultura administrativa entre los académicos y por la sobrepolitización.

Haciendo referencia a México, nuestro autor, nos dice que el gobierno mexicano ha intentado guiar el sistema universitario hacia una más regulada expansión, hacia una evaluación institucional, un acercamiento al sector productivo y hacia una escala diferenciada de salarios para los académicos. Sin embargo, con alguna cuantas excepciones, las universidades públicas continúan con una organización rígida tradicional. Los intentos por matricular estudiantes en los nuevos campos tecnológicos han fallado y los intereses de los grupos de presión se han mostrado más fuertes que la "retórica" del estado.

Finalmente, bajo la categoría de *planeación y control centralizados* se incluyen una serie de países de Europa Occidental, Asia, África y los Estados

Arabes. Las características principales en lo que respecta a los países del continente europeo como Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Austria, Portugal y Grecia, son: el interés de los gobiernos por establecer nuevas formas de directrices políticas, no obstante son poco significativos los cambios hacia una autorregulación, con excepción de los cambios realizados en Francia. En el caso de los países asiáticos como China, India, Pakistán y Filipinas, éstos se caracterizan por un fuerte control gubernamental y una burocracia dominante; los cambios que se han intentado en algunos de éstos países, se han visto frenados por factores sociopolíticos; y, adicionalmente, existe una ausencia de expertos administrativos y un vacío de cultura igualmente administrativa entre los académicos.

En el caso de los países del continente africano que son considerados en la investigación, Kenya, Níger y Uganda se caracterizan por un fuerte control gubernamental; sin embargo, recientemente se ha mostrado un poco de interés y asistencia para mejorar la administración universitaria y para el mejoramiento de la eficiencia; en el caso particular de Nigeria, adicionalmente se ha invertido en sistemas de cómputo y de información. Por último, en lo que respecta a los países árabes como Egipto e Irak, tenemos igualmente, un gobierno que ejerce un fuerte control y una dominante burocracia tradicional; un nivel ejecutivo de administración universitaria muy débil, y una falta de expertos y de cultura administrativos.

A manera de conclusión, Sanjal nos señala un conjunto de razones que nos permiten comprender esta clara tendencia de las instituciones de educación superior hacia la autorregulación y la comunicación responsable:

- la sensibilidad y resistencia en algunas universidades de ceder autonomía en aquellas esferas en donde tradicionalmente existía;
- la incapacidad de los gobiernos por controlar de manera detallada la administración, los programas académicos o los criterios docentes;
- el deseo de las universidades mismas por contribuir a las necesidades socioeconómicas, especialmente a niveles locales;
- las contracciones de los fondos públicos requieren que las universidades realicen sus propios esfuerzos para reducir sus costos y generar ingresos, en lugar de esperar que el gobierno resuelva sus problemas;
- en principio, la eficiencia administrativa requiere que aquellos que utilizan los recursos sean responsables de éstos.

Algunas de las características de las fusiones que deben de enfatizarse cuando se utiliza esta estrategia para mejorar la eficiencia de las instituciones de educación superior son:

- Las fusiones deben de ser vistas principalmente como estrategias a largo plazo y, por tanto, deben de ser acompañadas por planes de desarrollo.
- Las similitudes académicas y geográficas son factores importantes para el éxito de las fusiones institucionales, no obstante, la distancia puede superarse hasta cierto punto a través de la tecnología.
- La diferencia entre los *ethos* institucionales ha sido un serio obstáculo en algunos casos; los ejemplos obvios son las diferencias al enfatizar la docencia o la investigación, la investigación aplicada o básica, la docencia en el posgrado o en la licenciatura, etc.
- En cualquier tipo de fusión, la regla general ha sido la centralización de la planeación, el control financiero, el incremento de los fondos y el suministro de los servicios. Sin embargo, dado que las instituciones fusionadas han estado acostumbradas a la responsabilidad de la toma de decisiones, ha sido posible devolverles varias de las responsabilidades administrativas.
- Finalmente, la sensibilidad y ansiedad del personal ha sido un problema particular que ha sido aliviado a través de la información constante y la consulta, la capacitación y promoción.

En los dos capítulos anteriores que hemos reseñado, hemos visto la importancia que las políticas gubernamentales han tenido al impulsar las reformas administrativas de los sistemas de educación superior. En los dos capítulos que siguen, los más interesantes desde nuestro punto de vista, veremos las reformas seguidas a escala global en la administración universitaria y posteriormente, *Capítulo 5*, las estrategias que se han seguido en los ámbitos nacional e institucional para el mejoramiento de la administración global universitaria.

### ***Reformas en la administración global universitaria***

En la primera parte de este capítulo, Sanyal nos hace una descripción de las características que prevalecían en las estructuras administrativas de las instituciones de educación superior en la década de los 80'. Así, inicia citando un grupo de investigaciones que enfatizan una serie de rasgos propios de la

administración de las instituciones académicas que las distinguen de las empresas. Dado que el propósito fundamental de las instituciones de educación superior es la creación y difusión del conocimiento, la unidad organizacional y el foco de atención de los académicos son sus disciplinas y los gremios a los que pertenecen, más que la afiliación a la institución a la que pertenecen. Adicionalmente, este rasgo se ve reforzado debido los rápidos cambios en el conocimiento que hace que los académicos se vean más involucrados con sus disciplinas; en este sentido, las instituciones académicas han sido caracterizadas como burocracias profesionales con una estructura descentralizada y fragmentada.

Para nuestro autor, el modelo departamental es el paradigma de las instituciones académicas; esta estructura ha sido analizada desde varios puntos de vista mostrando sus ventajas y desventajas.

Entre las ventajas más importantes encontramos: el que algunas de las partes de la organización puedan continuar mientras otras cambian; el sistema como un todo puede soportar grandes mutaciones e innovaciones; da una mayor autodeterminación a los actores, lo que debería hacerla más eficiente ya que la coordinación toma tiempo y dinero; la crisis de alguno de los elementos puede ser aislada del resto, etc.

Entre las desventajas se ha señalado que: no es un sistema racional de distribución de fondos; es incapaz de ser utilizado como medio para una transformación global; cualquier mutación benéfica no puede ser fácilmente generalizable; y, finalmente, existe cierto grado de duplicación en la administración, negociación, etc.

Con respecto a los procesos de toma de decisiones que caracterizan a esta estructura, algunos teóricos sostienen que debido a la autonomía departamental el "modelo de organización anárquica" es el apropiado para las universidades, junto con sus procedimientos poco claros para la solución de problemas y el establecimiento de metas. Sin embargo, otros piensan que un modelo "político" es más apropiado, dado que las universidades están constituidas por intereses de grupos en conflicto que deben constantemente ser negociados.

No obstante, el modelo más común de toma de decisiones en las instituciones de educación superior es el "colegiado", en el cual las decisiones se hacen con la participación de toda la comunidad. Sin embargo, ha sido evidente que la estructura colegiada no responde adecuadamente a las presiones externas,

debido a que carece de rapidez para la toma de decisiones, de una clara responsabilidad de los individuos que la conforman y del mantenimiento de la disciplina de grupo.

En este contexto y debido al incremento de las presiones externas sobre las universidades en los 80', los académicos enfocaron su atención para encontrar soluciones tanto teóricas como prácticas.

*La evolución del pensamiento teórico.* Sanjyal inicia este apartado haciendo una revisión de algunos de los conceptos que han venido dando cuerpo a la concepción contemporánea sobre la administración de la educación superior.

Durante los 80' la investigación se interesó en el esclarecimiento de aquellos factores que facilitan el cambio institucional; en esta revisión la mayoría de los autores comparten la idea de que cierta presión externa es necesaria para predisponer el cambio; sin embargo, hay otros que piensan que lo que se requiere es cierta inestabilidad en el sistema o que ésta sea provocada. Pero como vimos en los apartados anteriores, la mayoría de las transformaciones se llevaron a cabo a través de cierto tipo de coerciones impuestas por los gobiernos junto con estrategias de "manipulación" como son los incentivos.

Paralela a estas investigaciones, el tema sobre la manera en que la administración universitaria podría ser mejorada, atrajo la atención de la mayoría de los estudiosos sobre el tema; la mayoría de la literatura, como era de esperar, se derivó de los trabajos desarrollados en la administración empresarial. Iniciando con el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (SPPP) desarrollado en los 60', e impuesto en todas las agencias estatales en California incluyendo las instituciones de educación superior, pasando por las aproximaciones de la Administración por Objetivos (APO), la planeación estratégica y la administración de la calidad total, Sanjyal nos resume las características que guarda la concepción teórica contemporánea sobre la administración de las instituciones de educación superior:

1. La tendencia más importante ha sido el creciente reconocimiento por la necesidad de fortalecer la administración global institucional y hacerla mas parecida a la empresarial, manteniendo su estructura descentralizada y sus considerables ventajas institucionales para la docencia y la investigación.

2. Una tendencia paralela fue la clarificación de las metas y de las directrices básicas para el desarrollo institucional, por ejemplo en la exposición de la misión. La planeación estratégica enfatiza la adaptación proactiva a los cambios ambientales como requisito básico para la efectividad institucional y la supervivencia en un ambiente competitivo.
3. Recientemente, la necesidad de integrar la evaluación para asegurar la calidad.

*Las tendencias en la administración universitaria.* En este apartado, Sanjal analiza algunas de las acciones generales que se han sido adoptadas por las instituciones de educación superior, reconociendo que los cambios alcanzados han sido mucho menores en aquellos sistemas bajo planificación y control centralizados, que en aquellos en donde la autorregulación y la comunicación responsable es la norma.

Con respecto a éstos últimos, las tendencias generales más importantes fueron: el desarrollo de una administración ejecutiva más fuerte, la descentralización del presupuesto hacia los departamentos o facultades y la reestructuración de las unidades en grupos más amplios; y, finalmente, la adopción de la planificación estratégica, al menos de manera formal.

En los países en desarrollo son muy pocos los cambios logrados en esta dirección, debido principalmente a las pocas acciones desarrolladas por los gobiernos y a que las instituciones no pueden tomar la iniciativa si aquellos no lo hacen; en algunos otros casos, los gobiernos no son lo suficientemente fuertes para o no están interesados en impulsar el cambio. Existe una gran variedad de obstáculos que habrá que superar, como son la burocratización centralista de los gobiernos y la desconfianza en los ámbitos locales; la falta de preparación administrativa en los niveles medios; el desinterés por asumir responsabilidades administrativas cuando se requiere buscar mejores salarios fuera de las universidades; finalmente, la poca efectividad de las evaluaciones por la falta de personal preparado que la supervise. No obstante, en algunos países existe el interés y el apoyo para impulsar el cambio hacia la descentralización de responsabilidades que vayan más allá del ámbito del financiamiento, como son el desarrollo de una planificación estratégica, el establecimiento de normas para la distribución de los recursos y la profesionalización del personal administrativo.

La reseña que hemos hecho hasta aquí, de las tendencias conceptuales y prácticas que caracterizan las transformaciones que actualmente se están dando en los sistemas de educación superior requiere, no obstante, que se profundice en las directrices y estrategias adoptadas por los gobiernos y la manera en que estas fueron enfrentadas por las instituciones de educación superior.

### ***Estrategias adoptadas a escala nacional e institucional para el mejoramiento de la administración global universitaria***

Como ya habíamos adelantado, los dos temas que se desarrollan en esta parte del texto se refieren a las articulaciones que se han dado entre las directrices políticas seguidas por los gobiernos y los cambios adoptados por las instituciones, y a las implicaciones que éstas pueden tener para los países en desarrollo.

En los países con autorregulación y comunicación responsable, las estrategias seguidas por los gobiernos han sido muy variables, los cambios realizados por las instituciones y su rapidez han dependido del tipo de estructura administrativa y los procesos de toma de decisiones previos. Dada esta diversidad, tan sólo tomaremos como ejemplos a Australia y el Reino Unido en donde las estrategias gubernamentales impusieron una fuerte presión, y el caso de los Estados Unidos en donde las presiones gubernamentales fueron mínimas.

En los casos de Australia y el Reino Unido, en donde la presión gubernamental ha sido la más fuerte, ambos países contaban con una estructura similar en la toma de decisiones y las medidas gubernamentales perseguían los mismos objetivos. El cuadro 1, presenta de manera esquemática las principales estrategias que siguieron los gobiernos y los cambios institucionales realizados. En ambos casos las estrategias gubernamentales cubrieron tanto el sistema de educación superior como a las administraciones de las instituciones; estas estrategias fueron introducidas de manera progresiva y las que se refieren a la calidad de la enseñanza aun continúan siendo desarrolladas. Los casos de Australia y el Reino Unido son un claro ejemplo de lo que se había señalado en la "Conclusión B": los cambios realizados en cualquier parte de la estructura administrativo afecta a los demás.

El proceso de transformación fue precedido por estudios, proyectos pilotos, reportes comisiones y una amplia discusión en las universidades y a través de la prensa. Hay que remarcar que el proceso fue muy costoso en tiempo

Cuadro 1.

Principales Estrategias Gubernamentales	Cambios en la Administración Institucional
<p>Australia/Reino Unido</p> <p>Características: Presión fuerte y directa, directrices detalladas y cambios rápidos.</p> <p>(1988) Informe Político: unificación del sistema nacional. Racionalización de acuerdo al número de estudiantes previstos (Australia).</p> <p>(1988) Ley de Reforma Educativa: racionalización por presiones financieras.</p> <p>Reporte de la Comisión delineando las formas de mejorar la administración universitaria.</p> <p>Política costo-beneficio; (1988) Fórmula de financiamiento y esquema de incentivos.</p> <p>(1991) Mecanismos relativos al ajuste financiero (Australia).</p> <p>Separación de las finanzas de la educación y la investigación.</p> <p>Auditoría financiera con una fuerte influencia en administración financiera en las instituciones (Reino Unido).</p> <p>Clarificación de roles y objetivos.</p> <p>Perfiles educativos.</p> <p>Estructura conceptual para la administración de calidad (Australia).</p> <p>Inversiones en redes de cómputo y paquetería</p> <p>Inversión en superación del personal</p> <p>Mecanismos de Información responsable.</p> <p>Comité de Educación Superior para la supervisión de los perfiles (Australia).</p> <p>(1993) Informe de Calidad para el financiamiento de la enseñanza (Reino Unido).</p> <p>Uso de indicadores comparativos de desempeño.</p>	<p>Combinación multi-campus.</p> <p>Fusiones.</p> <p>Redes regionales y otras articulaciones.</p> <p>Centralización de la administración y los servicios.</p> <p>Consulta administrativa arriba abajo.</p> <p>Equipo administrativo, p. ej. el Vicedcancelario apoyado por los Vicedcancelarios profesionales para las Finanzas, la Administración y la Investigación.</p> <p>Jerarquía horizontal, reducción de comités.</p> <p>Agrupación de departamentos en pocas Escuelas y Facultades.</p> <p>Solicitud de fondos apoyada por perfiles y datos de desempeño.</p> <p>Unidades básicas como determinación de costos.</p> <p>Uso de mecanismos o fórmulas de ajuste para la asignación de unidades básicas.</p> <p>Misiones y planes estratégicos.</p> <p>Intentos por aplicar administración de calidad total.</p> <p>Unidades o plazas especiales para la planeación, calidad, evaluación, investigación, etc.</p> <p>Computarización, producción de indicadores estadísticos y de productividad; programas de superación.</p> <p>Reportes anuales orientados a la información responsable.</p> <p>Autoevaluación de acuerdo a un conjunto de directrices.</p> <p>(1990) Consejo para la Calidad de la Educación Superior, revisión por pares (Reino Unido).</p>

y dinero y que en algunas universidades del Reino Unido la autonomía de éstas fue suspendida hasta que se llevaron a cabo los cambios. En la actualidad continúa el debate sobre hasta donde y que tanta evaluación es requerida para el funcionamiento de la nueva estructura.

En el caso de los Estados Unidos (véase el cuadro 2), las presiones más fuertes se debieron, por un lado a la demanda de expandir el sistema educativo y por el otro, a la extendida crítica por el costo de la administración.

Cuadro 2.

CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL PRODUCTO DE LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES EN LOS ESTADOS UNIDOS	
<i>Principales Estrategias Gubernamentales</i>	<i>Cambios en la Administración Institucional</i>
<p><i>Estados Unidos</i> Características: Diversificación, orientación hacia el mercado y evaluación estatal periódica.</p> <p>Incremento de los Consejos Estatales para la Educación. Establecimiento de Comisiones y reportes. Auditorios estatales y federales. Evaluaciones estatales periódicas. Clasificación a través de agencias educativas.</p>	<p>Sistemas estatales multi-campus dirigidos por un amplio sistema administrativo para establecer las políticas, la base de información, los reportes y administración empresarial.</p> <p>Planeación estratégica y formulación de la misión.</p> <p>Establecimiento de una administración de calidad total.</p> <p>Fortalecimiento de los administradores en las facultades y departamentos.</p> <p>Incentivos para la productividad administrativa e investigación.</p> <p>Uso intensivo de bases de datos e indicadores de productividad.</p> <p>Autoevaluación anual para cada unidad básica.</p>

De manera similar a los casos de Australia y el Reino Unido, el proceso de transformación de las instituciones de educación superior en los Estados Unidos fue precedido de una amplia discusión, informes, foros mensuales, proyectos pilotos y con la participación de los académicos. Estas acciones han sido comunes en la mayoría de los países con autorregulación y comunicación responsable; sin embargo, en los Estados Unidos a diferencia del continente europeo, con excepción del Reino Unido, la contratación de profesionales de alto nivel, especializados en fianzas y administración, externos a las universidades, ha sido lo más común. En el caso del continente europeo, el entrenamiento de los académicos es lo que ha prevalecido.

La falta de tiempo para el trabajo en equipo y la resistencia de algunos grupos que sintieron la reducción de sus espacios de responsabilidad, fueron algunos de los obstáculos que enfrentaron las transformaciones en las universidades norteamericanas.

A continuación presentamos algunos de los indicadores que nos permiten hacernos una idea de los resultados que estos cambios han generado (véase tablas 1, 2 y 3); sin embargo, hay que señalar que no se pretende hacer una comparación entre los países y que estos datos deben de ser pensados en el contexto y tradiciones de cada uno.

Tabla 1.

	Número de estudiantes por cada 100 mil habitantes		
	1985	1989	1990
Australia	2 348	2 622	2 839
Reino Unido	1 824	2 057	2 192
Estados Unidos	5 136	5 469	5 591

Tabla 2.

	Gasto corriente por estudiante como múltiplo del PNB per cápita	
	1980	1990
Australia	0.51	0.56
Reino Unido	0.80	0.42
Estados Unidos	n.d.	0.21

Tabla 3.

	Algunos indicadores de calidad			
	Porcentaje nacional de graduados en edad de		Porcentaje en ciencias e Ingenierías	
	1988	1991	1988	1991
Australia	20	24	22	19
Reino Unido	16	18	-	26
Estados Unidos	26	30	14	15

No obstante que en algunos casos, como en el Reino Unido, la matrícula tradicionalmente ha sido baja, por los altos niveles competitivos y la exigencia de calidad, el objetivo general que buscan estos países es el establecimiento de un sistema de educación superior masiva, a bajos costos, que mantenga la calidad y que sea capaz de adaptarse apropiadamente a los rápidos cambios socioeconómicos y tecnológicos.

Con respecto a los países en transición hacia la autorregulación, por ejemplo los países nórdicos, las presiones ejercidas por los gobiernos han sido más gra-

duales. Sin embargo, desde principios de lo 90' las presiones se han dejado sentir debido a las situaciones financieras, particularmente en Finlandia.

Los cambios en Finlandia son interesantes, ya que hasta hace muy poco tiempo el sistema era completamente centralizado. Las estrategias seguidas pueden sugerir una serie de ideas a otros países con sistemas centralizados. En este caso, además de las discusiones y la difusión dentro de los campus, funcionarios gubernamentales dieron conferencias en los campus para persuadir al personal de la importancia de los cambios; se reclutaron miembros de las universidades que eran considerados claves para que fueran participantes del proceso de cambio. Por lo demás los obstáculos enfrentados fueron similares a los encontrados en otros países: grandes desniveles en las habilidades administrativas de los jefes de departamento y falta de tiempo (véase cuadro 3).

Cuadro 3.

CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL PRODUCTO DE LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES EN FINLANDIA	
<i>Principales Estrategias Gubernamentales</i>	<i>Cambios en la Administración Institucional</i>
<p><i>Finlandia</i> Características: cambios graduales a través de proyecciones y proyectos piloto.</p> <p>(1987) Decreto sobre el Desarrollo de la Educación Superior 1987-96, incluyendo la descentralización de la toma de decisiones.</p> <p>(1988) Decreto para incrementar la autoridad a nivel ejecutivo y de Decanos. Relajación de los controles burocráticos.</p> <p>Diálogo sobre planeación entre el Ministerio de Educación y las universidades. Planes a cinco años, perfiles, objetivos y recursos requeridos.</p> <p>Fondos para los proyectos pilotos en la administración institucional, presupuestación y egreso escolar. Presupuesto global de acuerdo a la fórmula de egreso.</p> <p>Consejo de los Departamentos de Educación Superior: evaluación de la enseñanza e investigación.</p> <p>Base de datos nacional computorizado; 13 indicadores de productividad seleccionados.</p>	<p>Proyecto modelo piloto para el sistema: papel jugado por el nivel ejecutivo en la integración del diálogo, el sistema de información, los planes y la misión.</p> <p>Traspaso del presupuesto y la toma de decisiones a los departamentos.</p> <p>Autoevaluación anual.</p> <p>Servicios centrales de apoyo, que incluyen indicadores computorizados de desempeño.</p>

En el caso de los otros dos países nórdicos, Suecia y Noruega, la situación difiere entre uno y otro de manera muy marcada. En Noruega, entre 1970 y 1987 las iniciativas gubernamentales fueron muy pocas, muy modestos los incrementos en los recursos y la administración permaneció relativamente estable. Por esto, a principios de la década el Acta de 1990 fue recibida con gran escepticismo y con temor por el incremento de la administración departamental y la necesidad de competir por los recursos.

En Suecia, por el otro lado, se han llevado importantes reformas desde las fusiones realizadas en 1977; más de 100 instituciones fueron fusionadas en 34 y las responsabilidades fueron descentralizadas hacia las regiones. En los 80' nuevas reformas se dieron y las universidades ganaron un mayor control administrativo; sin embargo, la completa autorregulación administrativa llegó hasta 1993, como parte del proceso que pretende dar completa autonomía constitucional a las universidades. Esta gradual transición hacia la autorregulación ha sido dirigida desde arriba y por lo tanto puede brindar ideas para aquellos países con sistemas centralizados (véase cuadro 4).

La expansión de la educación ha sido regular en Finlandia y Noruega desde 1985, sin embargo, en Suecia permaneció estable hasta 1990 que se inició un incremento relativo (véase tablas 4, 5 y 6).

Las experiencias descritas en estas dos categorías, autorregulación y autorregulación en transición, muestran que la toma de decisiones más importante puede estar en la base, como en los países bajos; o al nivel de los ejecutivos universitarios, como en los EUA; o en el gobierno, como en Noruega. Sin embargo, la tendencia más fuerte es hacia el establecimiento de un balance entre todos los niveles. En donde de los ejecutivos tenían poco poder, se ha ido incrementando, y en donde los académicos tenían más poder, ha disminuido. Si la tendencia continúa como hasta ahora, probablemente veamos en las universidades una verdadera sociedad entre todos los que forman los diferentes niveles de responsabilidad, en donde cada uno contribuya con su propia experiencia y sea responsable ante los otros.

A continuación haremos referencia a los países que han manifestado su interés por la autorregulación, pero que enfrentan una serie de dificultades.

Debido al amplio número de estudios de caso que caen bajo esta categoría, primero presentaremos de manera muy resumida el cuadro de las estrate-

Cuadro 4.

CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL PRODUCTO DE LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES EN SUECIA Y NORUEGA	
<i>Principales Estrategias Gubernamentales</i>	<i>Cambios en la Administración Institucional</i>
<p><i>Suecia</i></p> <p>(1980) Informática: centros regionales y red nacional.</p> <p>(1986) Reforma a la estructura de la profesión académica.</p> <p>(1987) Amplio programa presupuestal. Junta de Gobierno (seis de ocho tienen que ser externos).</p> <p>La Junta Nacional proyecta el autoanálisis y la auto-evaluación.</p> <p>(1993) Consejo para la Renovación de la Licenciatura: proyectos.</p> <p>(1993) Ministerio de Evaluación Educativa y unidad nacional de auditorías.</p> <p>Sistema de fondos de tres años con incentivos de calidad.</p> <p>Debate sobre la adopción universitaria del acta constitucional para la autonomía completa.</p> <p><i>Noruega</i></p> <p>(1990) Decreto que da mayor autogobierno a las universidades.</p> <p>Plan estratégico de cinco años.</p> <p>La oficina de Gobierno vigila la planeación estratégica</p> <p>Suma global de los fondos.</p> <p>Reporte: las universidades tienen que demostrar los resultados.</p>	<p>Asociación Nacional para la Educación Nacional, establecida por las instituciones.</p> <p>Sistemas de información.</p> <p>Las Universidades pueden nombrar personal interino.</p> <p>Gran discreción en la distribución de los recursos. Gran influencia externa.</p> <p>Los Vicecancelarios y las Juntas de Gobierno son responsables de la estructura interna, planeación, finanzas y contratación de personal.</p> <p>La autoevaluación como parte del proceso presupuestal anual.</p> <p>Los cabezas de los departamentos recibieron entrenamiento y mayores responsabilidades administrativas para establecer las metas, planeación y utilización de los recursos.</p> <p>Senados para actuar como comités de dirección.</p> <p>Planeación estratégica y misiones.</p> <p>Agrupamiento de departamentos y asignación de personal administrativo.</p> <p>Entrenamiento en liderazgo departamental.</p> <p>Cada departamento planea, maneja sus propios fondos y hace sus reportes cada año.</p>

gias seguidas por los gobiernos y los cambios realizados por las instituciones (véase cuadro 5).

De estos dos grupos de países, los que se encuentran en Europa parecen haber tomado de manera más directa la reforma administrativa, pero sin medidas de comunicación responsable. Los cambios han sido impedidos por la difícil situación económica y los académicos tienen miedo de perder el em-

Tabla 4.

Número de estudiantes por cada 100 mil habitantes			
	1985	1989	1990
Finlandia	2 611	3 126	3 478
Noruega	2 279	3 061	3 613
Suecia	2 200	2 169	2 407

Tabla 5.

Gasto corriente por estudiante como múltiplo del PNB per cápita		
	1980	1990
Finlandia	0.37	0.41
Noruega	0.42	0.31
Suecia	0.35	0.42

Tabla 6.

Algunos indicadores de calidad				
	Porcentaje nacional de graduados en edad de		Porcentaje en ciencias e Ingenierías	
	1988	1991	1988	1991
Finlandia	17	17	32	33
Noruega	24	31	15	17
Suecia	13	12	24	26

pleo. La situación general se puede observar en las cifras estudiantiles, que en la mayoría de los lugares está disminuyendo (véase tablas 7 y 8).

En los países de América Latina, (véase tablas 9 y 10) las estrategias han sido desarrolladas de manera más indirecta intentando cambiar las actitudes y evitar confrontaciones que en el pasado sólo se quedaron en el archivero. Esta estrategia puede llevar mucho tiempo (como lo sugiere la experiencia francesa) a menos que sean respaldadas por otras acciones. Solamente en México y Chile han introducido incentivos, medida útil cuando los salarios son relativamente bajos. Algunas instituciones individualmente han implantado la planeación estratégica, la computarización, sistemas de información y el autoanálisis.

Algunos de los países en donde la planeación y el control son centralizados, Francia, Alemania, Italia y Bélgica, el deseo de mejorar la administración universitaria ha sido claramente expresado. En la década de los 70', Italia, Francia y Alemania realizaron una reestructuración interna y cambiaron hacia los departamentos; sin embargo, como ya señalamos en el "Capítulo 4", éstos tendrán que ser reagrupados.

Cuadro 5.

CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL PRODUCTO DE LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES EN EUROPA CENTRAL, DEL ESTE Y EN LATINOAMÉRICA	
<i>Principales Estrategias Gubernamentales</i>	<i>Cambios en la Administración Institucional</i>
<p><i>Europa Central y del Este</i> Características: fuerte presión para que cambie. Las políticas apoyan la autonomía universitario y la necesidad de una administración moderna. Generación de ingresos.</p> <p><i>Asia/Bulgaria:</i> contracción financiera con el estado-empresa. <i>Ucrania/Polonia:</i> reforma del sistema.</p> <p><i>Hungría:</i> racionalización. (1993) Ley sobre Educación Superior: acreditación.</p> <p><i>Polonia:</i> Ley de 1990: estructura de la carrera académica, más autonomía sobre la estructura y la curricula. Elección del Rector y de los decanos.</p> <p><i>América Latina</i> Características: Deseo general por la reforma. Mas autonomía, evaluación y mayor vinculación con la industria. Privatizaciones de larga duración, pero que continúan incrementando.</p> <p><i>México:</i> Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior. Política de incentivos.</p> <p><i>Chile:</i> Consejo General sobre Educación Superior, para acreditar y supervisar las instituciones. Fondo para Desarrollo Institucional para el mejoramiento de la calidad.</p>	<p>Riesgo compartido.</p> <p>Consejos Universitarios. Participación de empresas y bancos. Control de las tierras, los edificios, presupuesto y programas.</p> <p>Se establece la Conferencia de los Rectores. Centros de educación superior regionales creados agrupando diferentes instituciones alrededor de universidades y organizando las facilidades comunes. Determinación de los contenidos de los cursos.</p> <p>No cambian las estructuras. Crecimiento de los colleges privados para idiomas, negocios y economía. Crecimiento del entrenamiento a docentes en lenguas.</p> <p>Planes estratégicos. Computarización y sistema de información.</p> <p>Algunos autoanálisis institucionales y descentralización de las funciones administrativas.</p> <p>Algunos autoanálisis institucionales y descentralización de las funciones administrativas.</p>

Tabla 7.

Número de estudiantes por cada 100 mil habitantes				
	1985	1989	1990	1991
Antigua Rusia	2 060	1 930	1 900	-
Polonia	1 221	1 330	1 427	1 394
Hungría	933	954	970	1 017

Tabla 8.

Gasto corriente por estudiante como múltiplo del PNB per cápita		
	1980	1990
Antigua Rusia	0.42	0.42
Polonia	0.47	0.76
Hungría	0.88	0.79

Tabla 9.

América Latina: número de estudiantes por cada 100 mil habitantes				
	1985	1989	1990	1991
Brasil	n. d.	1 065	1 074	1 075
Chile	1 629	1 843	1 938	2 144
Colombia	1 328	1 496	-	-
México	1 598	1 589	1 552	-
Venezuela	2 581	2 798	2 847	-

Tabla 10.

Gasto corriente por estudiante como múltiplo del PNB per cápita		
	1980	1990
Brasil	0.59	1.10
Chile	1.11	0.29
Colombia	0.41	0.36

Una investigación sobre la administración universitaria en Francia y Alemania (véase cuadro 6), concluyó que el modelo dominante en estos países es uno burocrático y colegiado que cohabitan sin conflicto, en donde la mayor parte de la toma de decisiones se hacen en la base, exceptuando el presupuesto. La administración ejecutiva de la universidad es débil, siendo dirigida por representantes electos que se van rotando y que se espera no se metan en el trabajo de sus colegas.

Cuadro 6.

CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL PRODUCTO DE LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES EN FRANCIA, ALEMANIA, BÉLGICA E ITALIA	
<i>Principales Estrategias Gubernamentales</i>	<i>Cambios en la Administración Institucional</i>
<p><i>Francia</i>            (1984) CNE (evaluación)            (1988) Sistemas de información para estado de cuentas estudiantiles, etc.            (1989) Contratos y sociedades de cuatro años con autoridades regionales.            (1992) Grupo para la Computarización de la Administración.            (1993) Declaración sobre los costos de la Educación Superior.            (1994) Proyecto piloto de 7 nuevas universidades para optar fuera de la red nacional.</p> <p><i>Alemania</i>            Fondos estatales para proyectos pilotos para hacer la enseñanza más eficiente.</p> <p><i>Bélgica</i>            (1986) Plan Santa Ana: 9 % del presupuesto para la investigación y la universidad por la generación de ingresos.            Costo por estudiante se redujo.            (1986) Federalización.            Seguimiento del modelo Noruego.</p> <p><i>Italia</i>            (1989) Ley: las universidades controlan al personal, los nombramientos y los métodos de enseñanza.            Comité Nacional para la Evaluación.</p>	<p>Sistema de información para las Unidades de Formación e Investigación (UFR).</p> <p>Plan de cuatro años. Algunos fondos adicionales de las autoridades locales.            Redes por cables.</p> <p>Sistemas de información.            (1989) Conferencia de los Rectores de Alemania del Oeste, para definir indicadores de productividad.</p> <p>Programas universitarios libres para responder a la demanda.            Poca intervención gubernamental, excepto para fondos            Algunos reagrupamientos y contrataciones adicionales en las universidades.</p>

Finalmente, el número de estudiantes ha crecido de manera estable en estos países, siendo equiparables a las universidades europeas que caen dentro de la autorregulación y comunicación responsable (véase tablas 11, 12 y 13).

Tabla 11.

América Latina: número de estudiantes por cada 100 mil habitantes				
	1985	1989	1990	1991
Francia	2 318	2 812	2 995	3 245
Alemania	2 540	2 810	-	-
Italia	2 074	2 359	2 519	2 656
Bélgica	2 511	2 725	-	-

Tabla 12.

Gasto corriente por estudiante como múltiplo del PNB per cápita		
	1980	1990
Francia	0.29	0.23
Alemania	0.31	0.29
Italia	0.18	0.28
Bélgica	0.49	0.30

Tabla 13.

Algunos indicadores de calidad				
	Porcentaje nacional de graduados en edad de		Porcentaje en ciencias e ingenierías	
	1988	1991	1988	1991
Francia	12	16	30	n. d.
Alemania	13	13	29	32
Italia	8	9	15	17
Bélgica	12	13	33	n. d.

Algunas de las experiencias que pueden ser útiles para los países en desarrollo podrían ser resumidas de la siguiente manera:

1. Desarrollar proyectos para analizar la administración institucional existente, el presupuesto, el egreso estudiantil y definir las áreas problemáticas.
2. Diálogo entre las universidades y los Ministerios sobre sus respectivos perfiles, objetivos, planes de desarrollo e innovaciones proyectadas o soluciones.
3. Agencias que apoyen la administración institucional ofreciendo asesoría y entrenamiento sobre la estructura de la toma de decisiones, administración financiera, computarización, evaluación y mecanismos para la comunicación responsable, y organizando proyectos pilotos sobre las innovaciones o soluciones propuestas.
4. Establecer un itinerario para el cambio, difusión de las directrices que incluyan la comunicación responsable (reportes anuales y evaluaciones periódicas de las actividades y programas institucionales).
5. Continuación de la reforma en fases, para introducir una mayor discrecionalidad en la toma de decisiones para las universidades de acuerdo a su capacidad administrativa y de las metas y prioridades nacionales.

### **Administración financiera**

Después de analizar algunas de las transformaciones que se dieron en la administración global de las instituciones de educación superior, estamos en posibilidades de analizar las reformas que se han hecho en áreas específicas de las universidades; en este capítulo analizaremos de manera resumida los conceptos y experiencias que Sanjal expone con respecto a la administración del área financiera.

De acuerdo a la forma en que las universidades reciben sus fondos y la manera en que estructuran la distribución de éstos, podemos distinguir cuatro tipos de mecanismos de fondeo utilizados en las universidades:

Tipo 1. La universidad recibe su presupuesto en bloque, de acuerdo al presupuesto recibido en el periodo anterior más un incremento; es libre de gastarlo como desee dentro de los márgenes legales que existan. En muchos países, este tipo de fondeo sólo se extiende al pago de los salarios e inversiones por lo que la libertad es en la práctica limitada.

Tipo 2. La universidad se somete a un presupuesto periódico (comúnmente anual), basado en la estimación de los costos de sus compromisos y se negocia con el gobierno. De esta manera el presupuesto es "marcado" en "partidas" y atado a los artículos especificados por el gobierno.

Tipo 3. Los fondos se basan en una fórmula que refleja el desempeño pasado; la universidad es libre de gastar en la manera que lo considere conveniente, después de que ha recibido los fondos, sin embargo, la manera en que lo haga puede afectar los fondos futuros.

Tipo 4. La universidad vende su enseñanza, su investigación y servicios de consultoría bajo varios tipos de contratos a una amplia variedad de diferentes consumidores: estudiantes, empleados y autoridades públicas.

La ventaja de los dos primeros tipos de mecanismos de fondeo, debido a su simplicidad, es la predictabilidad que presentan. Sus debilidades dependen de los límites hasta donde se quiera que la universidad justifique los programas existentes o la eliminación de aquellos que ya no presentan demanda. El segundo, además requiere emplear mayores procedimientos burocráticos.

Los tipos 3 y 4 requieren de sistemas de información, análisis de costos, producción de indicadores y expertos para la preparación de las propuestas, reportes y cuentas.

Adicionalmente a los cuatro tipos de mecanismos de fondeo universitario que señala nuestro autor, éste se inclina por un tipo de procedimiento de presupuestación institucional denominado "presupuestación programada" que consiste en a) desagregar las actividades universitarias en programas, con el entendido que cada programa genera resultados claramente identificables; b) presentación del presupuesto, presentando claramente los costos estimados de cada programa y su desagregación, indicadores de los *medios* (número de profesores, administrativos, costos de las unidades, espacio, etc.), de los *productos* y de los *resultados*.

Como ya lo habíamos señalado, una de las fuertes críticas al sistema educativo superior de los Estados Unidos era su alto costo; en lo que sigue lo tomaremos como uno de los ejemplos de los cambios que se han llevado a cabo en el ámbito de la administración financiera dentro de la categoría de los sistemas autorregulados.

En la última década en los Estados Unidos, la estrategia comúnmente utilizada por las universidades para balancear el presupuesto, era el incremento de los servicios: colegiatura, costo por crédito, consultorías, etc., lo que ha generado una constante crítica por parte de sus usuarios; adicionalmente se demostró que los costos administrativos y de apoyo habían aumentado un 30 % en las universidades públicas y hasta un 40 % en las universidades privadas, avanzando mucho más rápido que los costos directos de la enseñanza y la investigación. En este sentido, estrategias para reducir los costos administrativos se han diseñado, siendo la más común entre las universidades norteamericanas la siguiente:

- clarificación de la misión y de las prioridades.
- base de datos de ingresos y costos, adecuada para determinar cuáles programas son autosuficiente y cuáles necesitan ser subsidiados.
- fortalecimiento de los procedimientos presupuestales y su relación con la planeación.
- mecanismos de información y comunicación responsable.

En el caso del Reino Unido, la reestructuración de las fuentes financieras impuso fuertes limitaciones a la administración institucional: la mayoría transfirió el presupuesto a niveles departamentales, incluyendo o excluyendo el salario del personal. La mayoría de las instituciones contrató o incrementó en

número de decanos relacionados con el incremento de los fondos, la vinculación con la industria y con los estudiantes extranjeros.

La experiencia del Reino Unido muestra que la manera en que las instituciones reciben sus fondos tiene una fuerte influencia en la distribución y administración interna de los recursos y, por lo tanto, afecta la organización y los servicios académicos que se brindan. La administración de las finanzas es considerada como una de las tareas críticas para la próxima década.

Los países nórdicos, considerados dentro de la categoría de autorregulación en transición, fueron probablemente los que mejor previeron las estrategias de fondeo para sus universidades. Por ejemplo, Finlandia se embarcó en una política experimental para el mejoramiento de la administración financiera, designando dos instituciones como proyectos pilotos; después de 20 años de control gubernamental, con personal del servicio público y un presupuesto establecido por partidas, estas instituciones recibieron el presupuesto en suma global y se les dio la tarea de diseñar un sistema administrativo financiero eficiente. Joensuu, una de estas instituciones experimentales, se encuentra actualmente a la vanguardia de la eficiencia: descentralizó la administración financiera hacia los departamentos, organizó la autoevaluación en los departamentos, un sistema de información administrativo y medios para el diálogo entre los académicos y los directores con el gobierno para negociar los logros a alcanzar.

En la mayoría de estos países, al igual que a los que pertenecen a la autorregulación y comunicación responsable, la distribución a las instituciones se ha hecho a través de fórmulas de fondeo. Existe una tendencia en separar la investigación de la enseñanza y a la creación de fondos separados para proyectos prioritarios o de innovación. Los gobiernos han empezado a ver a estos fondos como una forma efectiva de influir las actividades académicas.

Actualmente, el debate se ha centrado en el tipo apropiado de administración financiera para los departamentos y la extensión de la transferencia. Un estudio sostiene que la búsqueda de beneficios es un alto motivador cuando algunos de los beneficios se pueden retener: la administración central es liberada de problemas operativos, para concentrarse en las estrategias y menos información necesita circular. Sin embargo, se requieren mayores recursos para realizar las auditorías y más personal para el centro de base de datos.

En Europa Central y del Este el gasto público para las universidades ha decaído de manera substancial; Hungría, por ejemplo, presenta un decremento de un 26 % entre 1978 y 1988; Polonia continúa basando su distribución de acuerdo al número de alumnos y a la negociación.

Las instituciones de educación superior en la federación rusa han estado bajo una gran presión financiera. Todas las universidades están sufriendo debido a la inflación galopante, lo cual ha obligado a que se reciban los fondos mensualmente en lugar de anualmente. Los incrementos tienen que ser pagados por los estudiantes y los maestros dos o tres veces al año y el número de alumnos ha disminuido una tercera parte en los últimos cinco años.

En América Latina, el incremento en la matrícula se ha incrementado rápidamente mientras que los fondos gubernamentales no, lo que ha producido un decremento de la calidad. El costo por estudiante es tan sólo una fracción del costo en Europa; por ejemplo, en 1985 en Argentina el costo por estudiante representaba el 20 % del costo en Bélgica, y en Uruguay el 15 %.

Generalmente las universidades públicas no son libres de establecer sus propios presupuestos o escalas de pago. La organización básica ha permanecido la misma por décadas: presupuesto centralizado, con una estructura de facultades independientes y un sistema de admisión abierta y libres de colegiaturas. No obstante que las universidades han adquirido amplias funciones sociales y educativas, ha existido una respuesta muy limitada lo que ha permitido un crecimiento de las instituciones privadas; de acuerdo a algunas investigaciones, América Latina encabeza a los países en desarrollo en el cuanto a privatizaciones se refiere.

Existe una urgente necesidad de reformar las estructuras universitarias, sin embargo la resistencia es fuerte; en México, por ejemplo, la SEP ha denunciado la falta de cooperación de las universidades, mientras que la Asociación Nacional de Universidades (ANUIES) ha solicitado más tiempo e información para la discusión. La distribución de la SEP son sumas totales para la enseñanza, basadas en las solicitudes anuales de presupuesto divididas en amplias categorías. Los fondos por estudiante han disminuido y las universidades han incrementado las colegiaturas y los servicios educativos y públicos. Sin embargo, es generalmente reconocido que los procedimientos financieros son inadecuados: existe una ausencia de análisis de costos, reportes y supervisión administrativa. Varias instituciones se encuentran en un estado de déficit crónico.

En cuanto a las instituciones de los países desarrollados con planeación y control centralizados, el fondeo universitario se hace usualmente a través de variantes del presupuesto por partidas. Las instituciones reciben los fondos estatales subdivididos en categorías de gastos, a las cuales ciertas cantidades son asignadas y sólo pueden ser gastadas para tales categorías. Las

categorías son determinadas básicamente por los factores de entrada de la educación superior, i.e., 'funciones de producción' (personal, inversiones, materiales para la enseñanza y la investigación, viáticos, mantenimiento de edificios, etc.) y las unidades en las que se organiza la institución. En el presupuesto por partidas, la institución no recibe fondos para los gastos del personal, sino por cada uno de los nombramientos autorizados. En términos generales, este era el modelo dominante en casi todas las instituciones de los países desarrollados de Europa anterior a la reforma y a la contracción financiera impuesta por la expansión masiva de la educación superior a principio de los 80'.

En Francia por ejemplo, los cambios en la administración financiera se iniciaron en 1989, cuando el Ministerio de Educación inició un sistema de contratos por cuatro años, el cual cubre actualmente la mayoría de las universidades. El propósito del contrato era el de transferir mayores responsabilidades de planeación a las universidades; éstas pretendían entre otras cosas, asegurar las previsiones para cuatro años fortaleciendo los niveles ejecutivos e impulsando a las universidades a analizar sus actividades actuales, proponer proyectos, fijar objetivos y llevar a cabo autoevaluaciones. El primer reporte sobre estas experiencias encontró que los socios en los contratos eran inequitativos, dado que las universidades, no obstante que habían analizado su situación pasada y presente, no habían presentado sus planes de manera detallada. Los contratos tendían a ser manejados por los estados mas que ser negociados. Los sistemas de información sobre el movimiento de los estudiantes y los logros no estaban funcionando para evaluar los alcances; la responsabilidad para verificar que los objetivos de los contratos habían sido alcanzados no había sido establecida. El Ministerio y las universidades están actualmente experimentando con nuevas herramientas y procedimientos, incluyendo nuevos software.

Existe una variedad de estrategias desarrolladas por los gobiernos y las instituciones en el manejo de su administración financiera, sin embargo, es posible extraer algunas lecciones. No obstante lo insuficiente que pueda ser la distribución financiera para las instituciones de educación superior, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, mejoras significativas se pueden alcanzar si ésta es utilizada eficientemente. En términos generales, muy pocas universidades operan con una administración financiera moderna.

En la mayoría de los países desarrollados, actualmente se acepta que la introducción de procedimientos flexibles de presupuestación y gastos es

prerrequisito para que las instituciones logren incrementar el costo y la efectividad de sus programas. La visión moderna de las organizaciones considera que los individuos tienen diferentes metas y que solo a través de la articulación de éstas el compromiso con la organización se incrementa. La posibilidad de ampliar los márgenes de maniobra en condiciones de una presupuestación limitada, requiere de un estado de relajación al interior de las instituciones. La investigación ha mostrado que mejores resultados se pueden obtener si los empleados tienen que decir sobre el presupuesto que, posteriormente, será utilizado para evaluar sus propios resultados.

Sin embargo, para balancear esta descentralización, se necesita coordinar y centralizar la planeación financiera de acuerdo con los objetivos y metas de las universidades, lo que implica que:

1. Debe de existir un plan estratégico como marco de referencia y un sistema de información diseñado sobre las líneas del programa presupuestal que relacione resultados con costos.
2. Consideración de patrones alternativos de gastos.
3. Un presupuesto que representa la distribución óptima para lograr los objetivos, expresado en términos de indicadores de desempeño.

De acuerdo a la OCDE, uno de los temas administrativos claves de los 90' será la extensión de la transferencia financiera a las instituciones, departamentos y otras unidades de operación básicas.

En los países en desarrollo y en los sistemas de planeación centralizada, las instituciones de educación superior que se manejan con fondos públicos sufren de controles tan fuertes que no se permite que se redistribuya los recursos de manera más eficiente. Los gobiernos no tienen confianza en la capacidad de las universidades para distribuir los fondos de manera racional y más eficiente.

En este sentido, uno de los primeros pasos que se han de dar es el asegurar que las universidades puedan demostrar, apoyadas en un sistema de información adecuado, que son eficientes, responsables y que cuentan con experiencia para el manejo de sus finanzas. Otros pasos que habrá que dar son en la adquisición y variabilidad de los recursos, en la distribución y la utilización, y, finalmente, pero no menos importante, en la evaluación y auditoría.

### ***Administración del personal académico***

La efectividad de una universidad depende esencialmente en la eficiencia y calidad de su personal, particularmente de su personal académico. En un periodo

en donde los recursos son limitados y las matrículas van aumentando, el costo del personal se ha convertido en el elemento determinante del presupuesto, comúnmente representa el 80 %, y en algunos países en desarrollo llega a ser el 95 % del presupuesto total. Al mismo tiempo la mayoría de los académicos han sufrido una disminución real de sus salarios con los consecuentes problemas de reclutamiento y de permanencia.

La administración de recursos humanos incluye la planificación del personal, el reclutamiento y la selección, la permanencia, evaluación y desarrollo, junto con la negociación de las condiciones de trabajo con las asociaciones o con el individuo mismo. Es en este dominio (junto con las finanzas) en donde observamos las más grandes diferencias entre las universidades. En este sentido, algunas pueden tener completa autonomía (EU y algunas privadas) o un alto grado de autonomía (como en el Reino Unido); mientras que otras pueden tener muy poca autonomía si acaso, con una administración de personal centralizada y dirigida por el gobierno, el cual no sólo fija las escalas salariales sino también el número de nombramientos y las proporciones que debe de haber en cada nivel. El gobierno puede incluso incorporar al personal dentro del servicio público lo que implica el control del reclutamiento, la promoción, el despido y el retiro.

Sin embargo, una vez que el reclutamiento se ha hecho, la administración del personal en las universidades recae en los jefes o directores de los departamentos académicos. De esta manera, la forma en que este valioso recurso sea administrado depende de niveles administrativos menores, lo que requiere controles y procedimientos de evaluación efectivos, independientemente del tipo de mecanismo de dirección gubernamental o universitario se esté aplicando.

Es evidente que en los países en donde la autorregulación y comunicación responsable es la característica, la administración del personal es una responsabilidad de las universidades que se extiende a lo largo de la institución, desde los ejecutivos hasta el nivel departamental. Una investigación reciente llevada a cabo en nuevas universidades del Reino Unido, se encontró que las condiciones de empleo (incluyendo las negociaciones con los sindicatos), los procedimientos disciplinarios y despidos eran responsabilidad de los altos funcionarios, mientras que el reclutamiento y evaluación era responsabilidad principalmente de las facultades. Una comisión al nivel de facultad o departamento decide que personal debe de ser asignado a cada unidad de acuerdo a las previsiones financieras y al nivel de enseñanza. Por lo anterior, una impor-

tante estrategia para un mejor control de la administración del personal académico es a través del proceso anual presupuestal, combinado con los costos de los programas. Esto requiere que el tiempo de enseñanza (que incluye la preparación, las clases, los exámenes y las calificaciones), el tamaño de los grupos, los apoyos y el espacio, sean analizados y determinados sus costos.

Existen una serie de problemas que tienen que enfrentar las universidades en el ámbito administrativo del personal académico: (i) el incremento de estudiantes por grupo; (ii) el perfil de edades del personal, por ejemplo, en Australia casi la mitad del personal tiene actualmente más de 45 años, comparado con 1980 que tan sólo llegaba al 30 %. Incluso en algunas instituciones la situación es más crítica; (iii) el deterioro relativo de las condiciones de trabajo, principalmente en lo que a salario se refiere, por ejemplo, en los Estados Unidos el crecimiento de los salarios en términos reales se detuvo en 1989; (iv) el incremento del promedio de estudiantes por profesor demanda mayor experiencia y tiempo si se quiere mantener la productividad y la calidad.

Algunas de las estrategias administrativas seguidas por las instituciones que caen dentro de la categoría de autorregulables para enfrentar los problemas que hemos señalado son: (i) la disminución en el incremento o reducción del personal académico, i.e., congelamiento nuevas plazas y vacantes, y programas de retiro voluntario; (ii) creación de condiciones de gran flexibilidad, por ejemplo, reducción de la proporción de personal definitivo, reducción del personal permanente de tiempo completo y cambios en la regulación del personal académico dando mayor autonomía a las instituciones; (iii) incremento de las actividades de enseñanza, creando nuevos tipos de contrataciones como los de asignatura (sólo enseñanza) y aumentando las horas dedicadas a la enseñanza (p. ej., se ha mostrado que los profesores dedican menos horas a la enseñanza que hace una década); (iv) incremento en la calidad de la enseñanza: evaluación, superación académica, incentivos, etc.

En el caso de las instituciones que se encuentran en transición hacia la autorregulación, éstas no fueron sometidas a las fuertes presiones que enfrentaron universidades en el Reino Unido o Australia, sin embargo, el promedio de alumnos por maestro se incrementó, por ejemplo, de 1980 a 1990 de 10.4 a 14 en Noruega y de 13.6 a 14.5 en Finlandia.

En cuanto a la flexibilidad, la eficiencia y la transferencia, la mayoría de las universidades que caen dentro de esta categoría, han seguido las tendencias que señalamos en los países con autorregulación y comunicación responsable.

Sin embargo, la experiencia en estos países, en lo referente al desarrollo del personal académico ha sido desigual: mientras que Suecia ha tenido cursos de formación docente dirigidos por el gobierno desde hace 20 años y que ahora han pasado a las instituciones, en Noruega ha habido un rechazo por parte de los académicos a continuar con su formación; en el caso de Finlandia se han establecido programas para impulsar la excelencia en la docencia y la investigación, e incluso algunos departamentos han empezado a utilizar la evaluación de los estudiantes, sin embargo, un gran número de universidades no han podido establecer programas de evaluación de la enseñanza por considerarlo un proceso complejo y delicado.

En los países en donde la transición hacia la autorregulación a enfrentado obstáculos, se caracteriza por la alta proporción que guarda con respecto al presupuesto total el dedicado al personal: en Costa Rica, por ejemplo, es del 87 % y del 91 % en Brasil. La mayor parte del personal académico es de asignatura y tienen otro empleo. Muy pocos tienen definitividad (p. ej., solamente el 11 % en la Facultad de Ingeniería en la UNAM, en 1990). En este sentido, la definitividad no representa un problema para flexibilizar la distribución del personal.

En 1991, México anunció su nueva política para la educación superior, que incluye escalas diferenciadas de salarios para los académicos, evaluaciones individuales y un programa para evaluar el desempeño académico; éste último, es organizado por la SEP e incluye actualmente a un 30 % del personal académico que puede recibir un incentivo que va desde uno hasta tres salarios mínimos, lo cual representa el 6 % del total del presupuesto dedicado a la educación superior. Sin embargo, el establecimiento de la escala diferenciada de salarios ha enfrentado algunos problemas debido a lo apretado de los presupuestos y a que los salarios representan el 90 % del total de los fondos. No obstante, algunas universidades han introducido cambios en el personal administrativo; en la UNAM, el personal académico tiene mayor autonomía en la distribución y utilización de su tiempo; el grado y calidad de la participación del personal en actividades académicas son remunerados económicamente o con fondos para la investigación a través de comisiones establecidas en cada unidad.

Así, en América Latina los primeros pasos hacia la reforma administrativa del personal académico se han dado en algunos países, sin embargo, en otros enfrentan considerable resistencia. El incierto clima económico es uno de los factores que ha impedido el cambio. Las estadísticas oficiales indican que el

número de estudiantes por profesor se ha mantenido estable, pero que los salarios son tan bajos que se tiene que buscar un segundo empleo.

En cuanto a los países con planeación y control centralizados la mayor diferencia que encontramos es que la mayoría del personal académico son servidores públicos y sus sindicatos son monolíticos y poderosas fuerzas políticas, por lo que la fuerza para lograr cambios debe de ser igualmente fuerte. Sin embargo la política de admisión libre a las universidades contrarresta esta fuerza. En el caso de las condiciones de trabajo éstas se han deteriorado y el promedio de alumnos por maestro se ha incrementado. En el caso de algunos países (Italia, España, Francia) el reclutamiento de personal se hace a través de concursos a escala nacional, o en caso de los niveles bajos los departamentos hacen su solicitud directamente al Ministerio. En los casos de Alemania y Bélgica, el gobierno contrata a partir de una propuesta de tres candidatos que hace la universidad.

Varios de los problemas que encontramos en estos países son similares a los que señalamos para los países con autorregulación. Las estrategias de alguna manera son igualmente similares, centrando su interés en reducir algunos nombramientos definitivos e incrementar los de asignatura.

En Francia, por ejemplo, obtener el nombramiento de servidor social se ha vuelto muy difícil, por lo que se ha incrementado el personal contratado por horas; los salarios no se han incrementado a la par del costo de la vida por lo que se ha introducido un bono para cerca de 18 mil miembros del personal.

Para continuar con el ejemplo francés, veamos como se ha atacado el problema de la calidad académica. El centro Nacional de la Investigación Científica, que cuenta con 11 mil miembros de tiempo completo, ha recibido incentivos para aquellos investigadores que acepten puestos docentes en las universidades por cuatro años. De la misma manera la calidad de la enseñanza ha sido incluida en el sistema nacional de evaluación.

Esta pequeña revisión de algunos de los problemas y estrategias relacionados con la administración del personal académico permiten extraer algunas experiencias útiles para las universidades y su personal académico.

*Identificación de la demanda de acuerdo con la misión institucional, los valores y los planes estratégicos.* En términos cuantitativos, la demanda de personal académico comúnmente se determina y proyecta con base en la relación de alumnos y horas en una disciplina particular, nivel y métodos instruccionales (clase conferencia, tutorías, asesoría individual, prácticas, visitas, etc.). Estos requerimientos son expresados comúnmente en términos equi-

valentes a tiempos completos. Las normas utilizadas dependen de la disciplina y de los niveles y métodos de enseñanza. Sin embargo, es importante señalar que tales normas no sólo deben determinarse a partir de una serie detallada de datos, sino como producto del consenso entre estudiantes, académicos y administradores. En términos cualitativos, se debe hacer notar que comúnmente no se hace una clara descripción de las labores que se espera desempeñen los nuevos miembros del personal académico, por lo que se debe buscar hacer una especificación lo más clara posible de los factores que se consideran 'esenciales' y los 'deseables' para la realización del trabajo.

*El reclutamiento o contratación del personal* requiere que el jefe del departamento o de la institución participe, ya que ellos son los que mejor conocen las necesidades departamentales. El principal problema es cómo atraer a los mejores candidatos para la plaza en cuestión; por lo que la convocatoria debe de incluir: una breve nota sobre la institución y sus programas, una breve descripción de las necesidades del trabajo y su futuro potencial, especificación de las habilidades requeridas, la remuneración y las instrucciones para llenar la solicitud.

*La orientación y distribución de las responsabilidades* permite la integración de los nuevos miembros a la vida colegiada de la institución.

*Un sistema integrado de evaluación del desempeño y desarrollo académico y de los programas de estímulos.* Comúnmente el desarrollo académico era visto como un problema individual, sin embargo, los rápidos cambios socioeconómicos y tecnológicos hacen que el desarrollo académico sea una responsabilidad de la planeación universitaria.

*Evaluación del desempeño global de los recursos humanos.* La administración requiere de retroalimentación periódica, al menos anualmente, sobre la efectividad de los recursos humanos.

Finalmente, veamos algunas de las previsiones que nos hace Sanyal sobre los retos que enfrentaran las universidades a mediano y largo plazos.

- El perfil de los estudiantes (mas estudiantes adultos, estudiantes de medio tiempo, estudiantes con grados previos diferentes, etc.).
- Organización de los programas instruccionales: flexibilidad en los horarios y duración de la instrucción, reconocimiento curricular de la experiencia laboral, cursos de entrenamiento independientes del nivel académico y el reconocimiento curricular de los cursos de las industrias.
- Reorganización de los curriculum, orientados hacia la solución de problemas e interdisciplinarios.

### ***Administración de la investigación y la vinculación con la economía***

Para Sanjal, la creciente demanda por la masificación de la educación superior, el incremento de la contracción financiera, la especialización y diversificación de las disciplinas a cuestionado el nexo entre la investigación y la enseñanza. En la medida que se incrementa la proporción de investigación realizada por las empresas públicas y privadas, la distribución de las actividades académicas se desajusta; por ejemplo, en las universidades de los países de la OCDE se gasta tan sólo el 15 % del total de los fondos para la investigación, mientras que las actividades del personal académico dedicadas a la investigación representan el 23 %. De la misma manera, algunos estudios empíricos que comparan la productividad de investigación (publicaciones) con la efectividad de la enseñanza (número de estudiantes) no muestran ninguna relación necesaria entre estas.

Así, no solo la contracción financiera, ni la masificación de la educación superior y las políticas nacionales cada vez más rigurosas han afectado a la investigación en las universidades, sino que la función misma de la investigación en las universidades ha sido fuertemente criticada. Tales presiones han producido una variedad de respuestas administrativas por parte de las instituciones.

En los países con autorregulación, la administración de la investigación ha sido sometida a una presión externa fuerte; los cambios han sido en algunos casos mucho más radicales en este dominio que en el resto de los cambios administrativos. Las políticas gubernamentales han determinado las políticas prioritarias de investigación, el incremento de ciertas áreas de investigación en el posgrado, la necesidad de una orientación mucho más aplicada y ligada con la economía.

Por ejemplo, en los Estados Unidos no obstante que desde la Segunda Guerra Mundial las universidades empezaron a involucrarse fuertemente en la investigación, tan sólo el 9 % de los fondos totales dedicados a la investigación son dedicados a las universidades e incluso este porcentaje se concentra en un pequeño grupo de instituciones dedicándose la mayoría a las actividades docentes y con poca investigación.

En este contexto, las universidades más grandes han sido capaces de desarrollar su investigación y servicios contemplando a través de sus misiones

las necesidades locales. Algunas universidades han preferido ligar su investigación con los servicios, siendo en esta relación en donde la vinculación entre investigación y docencia se expresa de mejor manera.

En el caso de las universidades del Reino Unido las políticas gubernamentales han enfatizado la vinculación de las investigaciones en las universidades y la industria, a través de la utilización de nuevos graduados en programas conjuntos entre la industria y los programas de investigación universitarios, beneficiándose las universidades además a través de la generación de materiales para la educación, publicaciones de las investigaciones, acceso al equipo industrial y con salario para personal de asignatura dedicados a los programas de investigación. Particularmente, en lo que toca a la administración, se han establecido vínculos con unidades administrativas de la industria para asesorar al personal académico o se han creado consejos constituidos por igual número de miembros de las facultades y de la industria para que decidan sobre políticas de investigación y formas de colaboración. En este sentido, algunas universidades han llegado a la conclusión de que la cooperación entre las universidades y la industria debe de ser administrada de manera central y que el consejo administrativo debe de incluir las industrias locales. El papel de tales consejos es mucho más amplio que los comités de investigación, ya que los primeros no sólo establecen las políticas para los convenios de investigación, consultorías, propiedad de patentes y derechos de autor, sino que también establecen las políticas para la educación continua y la constitución de equipos de enseñanza.

En las universidades en donde hay un desarrollo de la alta tecnología la transferencia tecnológica ha permitido que la vinculación con la industria no sólo sé de al nivel de financiamiento, sino a través la asociación con la industria para la creación de unidades o campus altamente especializados, p. e., electrónica.

En el caso de las universidades que se encuentran en transición hacia la autorregulación, no obstante que las tendencias que encontramos son similares a las universidades con autorregulación y comunicación responsable, este no parece ser el caso para la administración de la investigación. En estos países son los sistemas de educación superior los principales responsables de la investigación; sin embargo, los gobiernos han ido incrementando la presión

para que la investigación tenga mayor relevancia social a través de la determinación de áreas prioritarias o del establecimiento de la misión en cada institución.

Entre los países que enfrentan dificultad en el establecimiento de la autorregulación podemos distinguir a los de Europa de Este de los países en América Latina. En el primer caso, la mayor parte de la investigación es realizada por institutos especializados y en las Academias para la ciencia; la enseñanza ocupa a la mayor parte del personal académico y solamente el 30 % realiza investigación. Sin embargo, actualmente algunos departamentos están compitiendo contratos privados con algunos institutos, centros tecnológicos y sociedades de inventores. Las reformas más importantes han sido bloqueadas por la fuerte influencia de una gran parte de los investigadores en las academias para la ciencia; no obstante, los fondos gubernamentales han disminuido de manera importante, por lo que al parecer será el mercado el árbitro que determine, en la medida en que se incrementa la búsqueda de financiación externa, el desarrollo de la investigación en las universidades.

En el caso de América Latina, no existe una fuerte tradición de investigación empírica por lo que los fondos para equipo, información y otros servicios no están al alcance de las instituciones. Argentina, Brasil, México, Colombia, Perú y Chile han creado consejos nacionales para el manejo de fondos para la investigación, pero incluso éstos han sufrido recortes presupuestales. Los posgrados de alta calidad y los programas de investigación suelen estar concentrados en algunas cuantas instituciones en las capitales o en las grandes ciudades. Tanto Brasil como México y Venezuela han incrementado este nivel de educación como resultado de ciertas políticas gubernamentales, sin embargo, la investigación se ha divorciado cada vez más de los estudios de posgrado.

Con relación a la vinculación con la industria, Sanjal señala la experiencia de la UNAM al establecer en 1985 el Centro para la Innovación Tecnológica, el cual apoya proyectos, entrenamientos y acuerda contratos entre la universidad y la industria; para motivar al personal, la UNAM ha tenido que alterar sus regulaciones de manera que los investigadores puedan recibir un porcentaje de las ganancias logradas.

En general, en América Latina ha habido una apreciación insuficiente de la necesidad de administrar activamente la investigación, particularmente en el ámbito institucional.

La administración de la investigación en los países en donde la planeación y el control son centralizados se ha ido estrechando; por ejemplo, en Francia el Ministerio de Educación ha establecido contratos de investigación por cuatro años, directamente con las facultades o los institutos por lo que los propios consejos científicos de las universidades son removidos; el entrenamiento de nuevos investigadores es controlado por el gobierno a través de una versión de los colegios de graduados americanos, *Ecole doctorales* (Francia) y los *Gradvrienten Kollegen* (Alemania). Para continuar con el ejemplo francés, desde 1984 las universidades pueden legalmente mantener una parte minoritaria de los intereses de alguna empresa privada, principalmente en las áreas de nueva tecnología, lo que ha hecho que los cursos que brindan las universidades se hayan incrementado; alrededor de ocho parques científicos (centros de investigación asociados a las empresas) se han establecido por iniciativa de las autoridades locales.

El gobierno alemán les ha pedido a las universidades tener un mayor espíritu empresarial en la investigación y en el entrenamiento que éstas brindan. Los fondos de empresas han venido incrementándose, sin embargo, éstos no han sido bien vistos por todas las instituciones, debido a que la administración de la investigación continúa siendo dominada por los jefes de departamento o unidades. Una investigación ha demostrado, en el caso alemán, que tan sólo una tercera parte del trabajo desarrollado por los profesores es dedicado a la investigación, cuando la norma es de un 45 %.

Otros países en Europa Occidental han continuado con el modelo tradicional de administración de la investigación: basado en la administración por una sola persona o un grupo disciplinario. Sin embargo, la preocupación por la calidad ha provocado la creación de algunos mecanismos para la evaluación. Este sistema de planeación central refleja las mismas preocupaciones por la concentración, selectividad y carácter multidisciplinarios de los centros y de las redes regionales, que se dan en los países con sistemas autorregulados. Sin embargo, la investigación continúa siendo producto de la negociación directa entre los investigadores y el gobierno.

Las experiencias que podemos extraer de las tendencias contemporáneas sobre la administración de la investigación, podrían resumirse en:

*a. El establecimiento de las políticas y su divulgación*

- Nivel nacional:** Establecimiento de prioridades.  
Selección, concentración y designación de los centros de excelencia.  
Promoción de redes.  
Mecanismos financieros para dirigir las actividades de investigación, los cursos de posgraduados y la vinculación con la industria.  
Consejos nacionales que establezcan las políticas y promuevan la vinculación con la industria.  
Mecanismos de comunicación responsable que estimulen la investigación.
- Nivel regional y local:** Definición de las necesidades para el desarrollo social, para la promoción de la vinculación y la estimulación del financiamiento.
- Nivel institucional:** Definición de la misión de la universidad, i. e. decisiones para concentrarse en ciertas esferas, en investigación básica, aplicada o de desarrollo y en que es lo que se puede hacer para apoyar el desarrollo regional, etc.

*b. Políticas administrativas para la investigación*

- Personal:** Se espera que todos los académicos desarrollen algún tipo de investigación, sea empírica, conceptual o de superación, a través del establecimiento de normas para la división del tiempo entre investigación, enseñanza y administración.
- Criterios de promoción:** Tradicionalmente los criterios utilizados han sido las publicaciones, patentes, disertaciones, participación en congresos científicos, etc. La situación está empezando a cambiar con la división entre las universidades de enseñanza

y las de investigación, y con la evaluación y las prácticas de superación del personal el cual se está concentrando mucho más en la enseñanza de calidad.

Financiamiento:

¿Se debe hacer una distribución básica para cada departamento o sólo para aquellos que realizan el mejor trabajo? Se piensa que es buena política el proveer pequeñas cantidades para impulsar nuevas líneas de investigación e investigaciones que apoyan a empresas locales y que puedan atraer fondos del sector privado.

Contratos y consultorías

Se debe de buscar en los contratos y en las consultorías contribuciones generales para la universidad. Las donaciones frecuentemente implica equipo, edificios y entrenamiento, que a largo plazo implica gravámenes para las finanzas de la universidad que tiene que apoyarlos cuando los proyectos han sido terminados.

c. *Diseñando una estructura administrativa adecuada:* esta estructura puede estar compuesta por un puesto de alto nivel con responsabilidad sobre la administración de la investigación a escala global, sobre la promoción, el sistema de información y de análisis y la recolección de datos; una unidad para la vinculación con las actividades económicas que establezca las necesidades de investigación y de entrenamiento; un centro de transferencia de tecnología o innovaciones; y capaz de formar equipos multidisciplinarios.

d. *Procedimientos administrativos* que permitan la formulación de un código para asegurar la práctica adecuada de la investigación y el conjunto de criterios para la selección de proyectos y la coordinación con el programa de investigación global.

- e. *Mejoramiento del ambiente de investigación*: planificación de las condiciones físicas y materiales que permitan el desarrollo y la difusión de la investigación.

### **Administración del espacio**

Las limitaciones de espacio no fueron consideradas relevantes en las instituciones de educación superior sino hasta mediados de los 80'. Los incrementos de las demandas por la masificación de la educación, los altos costos para la construcción y el mantenimiento, y la negativa de los gobiernos a invertir en nuevos medios, obligaron a las universidades a tomar conciencia de los problemas administrativos del espacio universitario.

La posibilidad de mejorar la utilización del espacio, está ligada a las políticas de admisión y a las condiciones de infraestructura y recursos que comúnmente están determinadas por los gobiernos. Sin embargo, a escala institucional las habilidades para planear e innovar los cursos que se imparten pueden contribuir de manera importante a asegurar el mejor uso posible del espacio en las condiciones existentes.

En estas condiciones algunas universidades se las ingeniaron, a la vez que utilizaron el espacio de manera más eficiente, para desarrollar algunas estrategias que permitieran la utilización de menos espacios; el incremento del egreso de los estudiantes, la disminución del número de abandonos y la utilización de diferentes métodos para incrementar el número de estudiantes que requieren espacio solo de manera intermitente, son algunas de las experiencias que veremos más adelante.

De acuerdo a la clasificación que hemos venido utilizando, veremos en primer término cuáles son los problemas más importantes que ha enfrentado la administración en el ámbito del espacio.

En el caso de las universidades de los países que han desarrollado una autorregulación y comunicación responsable, los problemas más relevantes que se han mencionado se refieren a la administración del espacio y al mantenimiento; varias universidades han reportado recortes en los gastos para mantenimiento de los edificios y de las bibliotecas y sus consecuentes deterioros. El incremento de la matrícula y de la investigación en las universidades ha generado una gran presión sobre la demanda del espacio.

Los antiguos edificios son poco adecuados para la investigación y las nuevas técnicas de enseñanza; los Países Bajos, Australia y el Reino Unido han

reportado las dificultades que enfrentan para encontrar espacios adecuados para la investigación; con el incremento del tamaño de los grupos no existen actualmente salones lo suficientemente amplios para las clases. En los Estados Unidos los problemas son similares, muchos edificios son obsoletos e inadecuados, las transformaciones curriculares, la adaptación de los espacios para una variedad de funciones y las dificultades de los individuos para adaptarse a las condiciones del espacio, son los reportes más frecuentes.

En América Latina, la sobrepoblación es una característica endémica a las universidades no obstante que la mayoría de los gobiernos han permitido el crecimiento de las instituciones privadas para disminuir la tensión; sin embargo, la habilidad de las instituciones privadas para seleccionar sus campos de acción, lo que les ha permitido cierto éxito, ha dejado a las universidades públicas la tarea, más difícil, de impartir las disciplinas más caras. En este sentido, las universidades públicas continúan estando sobrepobladas, viéndose obligadas a abrir dos o tres turnos; en Argentina existen tres turnos, de 8 a. m a 11 p. m, y en México hay dos o tres turnos dependiendo del lugar. El desarrollo de nuevas profesiones, especialización de actividades y los continuos cambios de horarios también dificultan la distribución del espacio.

En la Europa Oriental, la falta de presupuesto para el mantenimiento y la modernización es ampliamente citada.

En los países con planeación y control centralizados, los problemas de sobrepoblación y reducción de la matrícula en las universidades de admisión libre han generado movilizaciones estudiantiles: Italia y Francia han realizado esfuerzos para ampliar los espacios existentes a través del establecimiento de campus regionales o unidades satélites en las inmediaciones.

En algunos países, por ejemplo Canadá, la responsabilidad para la administración del espacio recae en los altos niveles de la administración, en donde la información que se reúne y analiza es la siguiente: se hace una lista de los edificios y su edad, el total de espacio ocupado de manera permanente y sus facilidades; el cálculo del espacio ocupado por el personal académico, los estudiantes y los administrativos en cada disciplina (p. e. un estudiante de ingeniería tiene 214 pies cuadrados mientras que un estudiante de humanidades 25.6 pies cuadrados); el porcentaje del espacio ocupado para la enseñanza, la investigación, las bibliotecas, habitaciones de estudiantes y personal, servicios de salud, deportes, etc.

Algunas de las medidas más radicales tomadas por las universidades para enfrentar los problemas de espacio que hemos mencionado podrían resumirse

utilizando los ejemplos de las universidades de los Estados Unidos, las cuales han incluido la creación de nuevos turnos, la reducción del número de alumnos por profesor y la utilización de computadoras para reducir el número de clase-conferencias; en las universidades del Reino Unido, en donde las clase-conferencias pasaron de entre 20 y 40 estudiantes a 80 o 200 estudiantes, la utilización de amplios auditorios, la utilización de paquetes de estudio para reducir el número de clase-conferencias, la actualización de los materiales de estudio y las bibliotecas, etc.

Finalmente y dado que el espacio es el recurso administrativo más importante, su administración debe de ser constantemente articulado con la administración global de las instituciones.

### ***El sistema de administración escolar***

Los capítulos anteriores han mostrado los progresos más importantes que se están llevando a cabo en la administración y planeación en las instituciones de educación superior; éstos incluyen, entre otros, la reducción de los costos por estudiante por año; el incremento de la proporción de estudiante por profesor; la simplificación, el fortalecimiento y la transferencia de las estructuras administrativas; el establecimiento de indicadores de productividad; y las fusiones para alcanzar las economías a escala. Sin embargo, todas estas tendencias que caracterizan los sistemas autorregulados y que se han extendido hacia los sistemas centralizados, requieren complementarse con el sistema, poco estudiado, de administración escolar.

La necesidad de los cambios en el sistema de administración escolar se debe a una serie de factores que hemos mencionado anteriormente:

- (i) El incremento de la demanda por la educación superior tradicional, en condiciones de contracción financiera y de recursos físicos.
- (ii) La disponibilidad de nueva tecnología para el proceso educativo.
- (iii) La internacionalización de la educación superior.
- (iv) Nuevos patrones educativos y cambios en el perfil de ingreso: estudiantes trabajadores, de tiempo parcial y adultos.

- (i) *Enfrentando el incremento de la demanda con pocos recursos:*  
La respuesta más radical ante la demanda de masificación de la educación

superior ha sido la creación de instituciones del tipo de universidad abierta; la Universidad Abierta del Reino Unido, sin duda el modelo más significativo, produce uno de cada doce graduados que egresan en este país, a tan sólo una tercera parte del costo de los egresados de las universidades tradicionales. La influencia de esta universidad ha sido muy importante, no sólo para el desarrollo de este tipo de universidades en otros países, sino en el terreno de la innovación educativa: la utilización de videos y de programas computarizados en la instrucción modular, la creación de paquetes de enseñanza que han incrementado el autoaprendizaje y reducido el tiempo promedio de contacto entre el profesor y los estudiantes en las universidades tradicionales.

Las instituciones del tipo de universidad abierta actualmente funcionan en más de 90 países. En los países desarrollados las ventajas fundamentales que se han reportado se refieren a las oportunidades de educación superior a bajo costo que se pueden ofrecer a los sectores de la población de mayor edad o para brindar educación continua en coordinación con los empleadores; igualmente ha servido para superar las limitaciones que enfrentan las localidades lejanas, personas que trabajan o incapacitados; en general, la universidad abierta puede dar cabida a cualquier tipo de aspirante a la educación superior y al mismo tiempo puede hacer uso de los recursos existentes de las universidades tradicionales, de las cuales comúnmente son socios naturales.

Actualmente muchas universidades que tradicionalmente ofrecían sólo programas de tiempo completo, se encuentran impartiendo diferentes tipos de educación a distancia; varias ofrecen cursos duales o mixtos al mismo tiempo que cursos de tiempo completo, así algunos estudiantes toman los cursos de tiempo completo pero asisten al campus sólo parte del tiempo.

La característica principal de la educación a distancia, sin embargo, es que el aprendizaje se lleva a cabo en gran medida en ausencia física de cualquier maestro, por lo que su influencia principal se ha dado en aquellas universidades que se han encontrado ante fuertes presiones de masificación y contratación financiera. Los sistemas modulares y de créditos, los cursos no seriados, distribuciones mixtas, utilización de grupos de aprendizaje, redes, videoconferencias: todas estas innovaciones en la administración escolar han sido adoptadas en las universidades. Aunque muchos instructores han sido y continúan siendo renuentes a abandonar la educación centrada en el profesor y ven en estas innovaciones un peligro para su trabajo, la actitud está cambiando. La pregunta impensable hasta hace poco tiempo: ¿sobrevivirán los cursos univer-

sitarios tradicionales? Empieza a tener sentido. El diseño de los cursos y la distribución de las actividades escolares están pasando de la institución al individuo.

En los países con sistemas autorregulados han empezado a ver las ventajas de los sistemas modulares y han empezado a dar pasos para adoptar tales sistemas. Sin embargo, lo más significativo en términos educativos ha sido el desarrollo paralelo de sistemas de acumulación y transferencia de créditos en y entre instituciones de educación superior en el Reino Unido y en Europa. Los sistemas modulares son también de gran ayuda para la administración eficiente dado que permiten la disminución de costos por unidad, la distribución de recursos y las auditorías.

En el caso de los países con planificación y control centralizados, casi no se han dado innovaciones a gran escala en los métodos de enseñanza; los cursos centrados en el profesor y la asesoría individual de la tesis siguen siendo prácticas comunes. La mayoría de los cambios se dirigen hacia la reducción de la deserción y de la repetición, y hacia el apoyo del ingreso al mercado de trabajo. Por ejemplo, la Facultad de Ingeniería de la UNAM, México, los altos índices de deserción se pensaron como producto del bajo nivel de formación en matemáticas y ciencias en la formación secundaria, falta de motivación, lo impersonal de las relaciones entre los profesores y los estudiantes y al sistema de inscripción libre que permite a los estudiantes escoger sus propios programas. La Facultad enfrentó este problema a través de un nuevo sistema de tutoría de grupo (una hora a la semana con grupos de 20); estimulando la selección de una secuencia correcta de cursos y de la utilización de los servicios de apoyo a los estudiantes con algunas debilidades, como por ejemplo, la utilización de programas computarizados de matemáticas y ciencias. Otros programas fueron diseñados para estudiantes que habían abandonado para dedicarse a trabajar, éstos incluyen becas por parte de sus empleadores para que los estudiantes terminen su grado. A una gran proporción de estudiantes se les da la oportunidad de participar en proyectos de investigación. La evaluación mostró que el número de repetidores ha disminuido y que los estudiantes están terminando sus estudios en periodos más cortos. El promedio de graduados se ha incrementado del 33 al 40 % y es, actualmente, el más alto en la historia de la Facultad.

#### (ii) *Nueva tecnología en la educación superior*

Los sistemas de enseñanza a distancia fueron los creadores e impulsores de nueva tecnología en los sistemas de enseñanza superior. La utilización de

la computadora en los procesos de aprendizaje, particularmente en temas como matemáticas, estadística, ciencias de la computación e ingeniería electrónica, y la utilización de los multimedia como material didáctico en los cursos básicos, permiten reducir la cantidad de tiempo dedicado a las clases centradas en el profesor. Estas innovaciones presentan, además, una serie de ventajas:

- pueden individualizarse para adecuarse al propio paso del estudiante y sus necesidades;
- éstas estimulan la experiencia;
- proveen de un aprendizaje más profundo a través del hacer;
- proveen al estudiante de habilidades en el manejo de información;
- es costeable a la larga.

En este sentido, los cursos dejan de estar centrados en el profesor y éste se convierte en un intérprete, guía y realizador del curso. La tecnología de la información también puede ser utilizada para realizar un mejor seguimiento del desempeño del estudiante, lo que reduce el tiempo que el profesor dedica a la evaluación.

En los países con sistemas autorregulables la utilización de las nuevas tecnologías derivadas de la enseñanza a distancia se han desarrollado notablemente. En el Reino Unido, por ejemplo, el gobierno ha otorgado apoyo para la introducción de tecnología en la enseñanza de ciertas disciplinas; el programa QUEST (Quality in Engineering throught Simulation Technology) diseñó unidades computarizadas que constituyen el 25 % del contenido de los cursos técnicos, que reducen el tiempo de contacto de los estudiantes con el profesor en un 20 %, flexibles, personalizados y que se encuentran disponibles las 24 horas. La posibilidad para la futura organización de la educación superior ha sido reconocida: se ha bosquejado una universidad para las montañas e islas de Escocia en donde los estudiantes estarán ligados con sus tutores y compañeros a través de computadoras y videos, y los cursos y los servicios universitarios serán facilitados por los colleges existentes en la región.

Tales sistemas ya existen de cierta manera en los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelandia y Australia, en donde una gran proporción de la población vive dispersa en las áreas rurales.

En el caso de los países con planeación y control centralizados, la situación es variable; por ejemplo en Francia, el uso de los multimedia y de la enseñan-

za asistida por computadora en los cursos se ha extendido hasta cierto punto, sin embargo su difusión es muy limitada; además, existe una variedad amplia de programas hechos en equipo en disciplinas como biología física, química e inglés; los simuladores son utilizados en ingeniería, medicina, física y administración.

Algunos países en desarrollo se han percatado rápidamente de las ventajas de las nuevas tecnologías del aprendizaje a distancia. La utilización de sistemas satelitales, redes de comunicación, teleconferencias y canales de televisión universitaria en países como Tailandia, Indonesia, India y China, son tan sólo algunos ejemplos. El caso de China es notorio por ser el sistema a distancia más grande del mundo; establecido a través de un satélite internacional con 2000 estaciones receptoras en tierra, opera un canal 17 hrs diarias, 11 para entrenamiento de profesores y 6 para educación de adultos; dos canales más se dedican a transmitir programas educativos y se han establecido 15,385 centros de video para mostrar cintas mandadas a los alumnos.

La nueva tecnología enfatiza la interdependencia entre las instituciones de educación superior; por ejemplo, la Universidad de Ciencia y Tecnología de Hong Kong mantiene acceso directo a la supercomputadora y bibliotecas de la Universidad de California. La Universidad Abierta Australiana y la BC (Broadcasting Corporation) están mandando programas a una asociación de nueve universidades en Asia a través de satélite y la CEE está financiando al satélite Olympus durante nueve horas diarias de transmisión por dos años para promover este tipo de tecnología en Europa.

Este tipo de experiencias nos permiten pasar al tercer factor que obliga a cambiar la administración escolar: la internacionalización de la educación superior.

### (iii) *La internacionalización de la educación superior*

La experiencia más importante en el terreno de la internacionalización es sin duda el programa europeo ERASMUS que actualmente beneficia a 25,000 estudiantes para estudiar en los países socios con becas de la Unión Europea, y cuya prioridad es el establecimiento una red de cooperación entre universidades.

Japón es sin duda uno de los países que más acciones han tomado en la internacionalización de la educación: estableció la Universidad Internacional Kibi para la creación de gente internacional' (con estudios interdisciplinarios en relaciones internacionales, comercio, turismo y estudios en el extranjero);

ha establecido colleges en el extranjero, el último en España para el estudio de idiomas y costumbres sociales; los lazos con los Estados Unidos son particularmente fuertes, desde 1980 mas de 100 universidades americanas han mandado equipos a Japón para explorar la posibilidad de establecer campus; 120 instituciones japonesas han realizado fusiones o compras de instituciones americanas para poder ofrecer estudios en el extranjero y cursos de idiomas. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que existe problemas de aceptabilidad y control.

Países en desarrollo y desarrollados han establecido cursos conjuntamente, como en el caso de Malasia y países de habla inglesa como Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, en donde los estudiantes que han completado uno o dos años de estudios en su país concluyen sus estudios en el extranjero; de manera inversa, universidades australianas han incrementado el establecimiento de campus en países asiáticos. De la misma manera una asociación de universidades británicas está impartiendo cursos básicos y el primer año del B. Sc. en Karachi, Pakistán.

Existen también ejemplos de cursos completos que se imparten en países en desarrollo por instituciones de países desarrollados: el Politécnico de Manchester imparte el grado de computación aplicada a 120 estudiantes de Sri Lanka en un instituto privado de Colombo, que es la réplica del mismo grado impartido en Manchester, en asociación de una compañía privada que le ha vendido computadoras a Sri Lanka por varios años.

(v) *Nuevos socios en educación y cambios en los perfiles de ingreso*

Las autoridades de educación superior, nos dice Sanjal, están empezando a aceptar que (a) una gran proporción de sus estudiantes serán adultos (mayores de 25); (b) que los estudiantes maduros no necesitan estudiar el tiempo que necesitan los estudiantes jóvenes para obtener los mismos grados; (c) que la experiencia laboral, de la misma manera que las prácticas que realizan los estudiantes de tiempo completo, sea reconocida curricularmente; y (e) que la industria y los negocios son socios honestos en los procesos de formación de los estudiantes de licenciatura, del posgrado y en educación continua.

Sin duda, es en los Estados Unidos en donde las relaciones entre las instituciones de educación superior y las empresas se han desarrollado de mejor manera. Con la creación de los Programas de Socios Corporativos se trabaja conjuntamente, universidades y empresas, para revisar los cursos de entrena-

miento impartidos por las compañías, compartir recursos, evitar redundancias y apoyarse unos a otros; los cursos que son impartidos en por las compañías, si son equivalentes a los impartidos en las universidades, son reconocidos curricularmente.

Esta asociación se ha iniciado también en el Politécnico de Portsmouth, Reino Unido, en donde se permite que se estudie mientras se trabaja de tiempo completo; los estudiantes son evaluados tanto en los cursos de trabajo, como por su experiencia laboral y los proyectos son negociados con los empleadores.

En Australia se está considerando nuevos doctorados que permitan a los profesionistas obtener el grado tomando en cuenta la experiencia profesional. En Europa también se puede encontrar esta cooperación entre la industria y las universidades; en Francia se han anunciado 56 nuevos cursos dentro de la estructura de los Institutos de Universidades Profesionales para aprovechar a los egresados de las áreas preuniversitarias de ingeniería; los estudiantes son seleccionados después del primer año en la universidad y se les imparten tres años más en donde la mitad de la enseñanza es llevada a cabo en los negocios y las empresas.

Finalmente, la experiencia fundamental que se puede extraer de las tendencias que se siguen en la administración escolar es que no se debe de dejar que las unidades básicas de las universidades se enfrenten a los desafíos aisladamente; el apoyo de los gobiernos, la determinación de la planeación y de las directrices a nivel ejecutivo, y la flexibilización de los departamentos para una adaptación más eficiente, deben de coordinarse para lograr el éxito y el progreso de las instituciones de educación superior.

### ***Las perspectivas para el mejoramiento de la administración institucional en los países en desarrollo***

La educación superior es producto de su historia social, cultural, política y económica, por lo que cada sistema e incluso cada institución son únicos. En este sentido, las necesidades de cambio deben de ser comprendidas en cada uno de estos ámbitos y en función a los contextos internacionales, nacionales y regionales.

Sin embargo, el éxito de los sistemas de educación superior para el próximo siglo dependerá de la capacidad desarrollada para enfrentar las nuevas demandas, manteniendo los mejores factores y procesos de las estructuras existentes.

Las demandas más importantes que enfrentan las instituciones de educación superior, como lo muestra la investigación llevada a cabo por Sanyal, son: la masificación de la educación superior, la inclusión de aquellos sectores tradicionalmente marginados de este nivel educativo, la nueva demografía de la fuerza de trabajo, los impactos tecnológicos en la demanda laboral, la internacionalización de los mercados y la información, las cambiantes condiciones fiscales, las actitudes públicas y políticas hacia la educación superior y la necesidad de justificar la continuación del apoyo social. En este sentido, una de las presiones externas más fuertes se deben a la competencia que el sistema enfrenta con otros niveles educativos (educación básica y media superior) y con otras políticas sociales (particularmente en salud, nutrición y demografía).

Si las administraciones universitarias reconocen la necesidad de realizar cambios en dirección a las reformas descritas a lo largo de esta investigación, deberán de ser capaces de comprender estos factores contextuales y los imperativos que implican.

Algo que debe de quedar claro a los administradores es que un sistema administrativo que integre múltiples niveles, posiblemente al gobierno, las asociaciones de universidades, los ejecutivos universitarios, las facultades y los departamentos, puede cambiar mucho más rápido que un sistema administrativo que realiza la toma de decisiones en un solo nivel. El grado de transformación logrado por los sistemas caracterizados como autorregulados en contraste con los de planeación centralizada, muestra la eficacia de los sistemas administrativos integrados.

Un sistema administrativo integral es actualmente indispensable para el funcionamiento adecuado de las universidades que se encuentran en los países con sistemas autorregulados. En los países con sistemas de planeación centralizada, la educación superior se ha vuelto cada vez más inestables y sus instituciones presentan dificultades para trabajar como un todo articulado.

Los problemas de los sistemas centralizados han sido reconocidos y un conjunto de estrategias se han empezado a llevar a cabo para flexibilizar la utilización de los recursos y para fortalecer el nivel ejecutivo. Las limitaciones experimentadas en los países en desarrollo debidas a la contracción financiera, parecen insuperables sin el apoyo externo; sin embargo, la mayoría mantienen espacios para equipar a sus universidades con mejores sistemas administrativos que les permitan formar parte de la red internacional de educación superior del siglo XXI.

Las posibilidades de mejorar la administración universitaria en los países en desarrollo dependen del papel que jueguen los gobiernos y las propias instituciones de educación superior.

La capacidad e interés de los gobiernos para transformar los sistemas de educación superior son muy variadas; en algunos países se han realizado políticas muy duras y específicas como en el caso del Reino Unido, en donde los departamentos fueron penalizados por los bajos rendimientos en el porcentaje de egreso de los doctorados; mientras que en otros las políticas son más permisivas como en el caso de Alemania, en donde el mismo porcentaje tan sólo es utilizado como indicador del desempeño que influye en los fondos para la investigación.

De gran importancia para la aplicación de políticas y medidas llevadas a cabo por los gobiernos han sido las bases de información; el desarrollo de los sistemas de información en los países con sistemas autorregulables ha sido rápido y sorprendente. Australia publica reportes con más de 50 indicadores de desempeño, mientras que el Reino Unido lo hace con más de 70. El tipo de análisis que se hace de estos indicadores depende de las metas que cada país persigue. En el caso australiano, por ejemplo, los reportes buscan añadir información a la ya existente para los estudiantes, extranjeros y nacionales, sobre las diferencias entre universidades; permiten el diseño de los planes estratégicos y la comparación con otras instituciones; y finalmente, pero no menos importante, permiten difundir y comunicar al público lo que las universidades están haciendo.

Otro ingrediente importante de cambio es la preparación de todos los interesados. Los gobiernos provistos de información y de fuertes argumentos sobre los costos, las limitaciones financieras y la demanda social ha logrado establecer su posición entre la población. De ahí la importancia de las buenas relaciones y la cooperación entre los gobiernos y las universidades.

Las características esenciales de una administración universitaria capaz de adaptarse y de mejorar la eficiencia y la efectividad pueden resumirse de la siguiente manera:

- buenas relaciones de trabajo con las fuentes de financiamiento y de apoyo;
- una misión clara y estratégica;
- una administración fuerte a nivel ejecutivo responsable de los lineamientos de trabajo en las áreas principales: finanzas, personal académico, espacio, investigación y administración escolar;
- canales para la recepción de la información que proviene de exterior, como miembros de la industria y el comercio, puestos para el manejo de

la vinculación con la industria, incremento de fondos, estudiantes del extranjero y una unidad de planeación que recolecte y analice los datos socioeconómicos;

- procedimientos presupuestales ligados a la planeación;
- flexibilidad en todas las áreas: financiera (posibilidad de transferencias), personal (diversidad de contratos), espacio (control central de la mayoría de las facilidades), actividades educativas y de investigación (innovación de los métodos de enseñanza, en educación continua y en las consultorías).

Sin embargo, este conjunto de características puede entrañar el peligro, si no se toma en cuenta, de incrementar desproporcionadamente al personal administrativo.

La realización de los cambios en las instituciones ha sido impulsada por las limitaciones financieras y por la necesidad de fortalecer y hacer más eficaz la administración financiera. Las fuentes para proponer los cambios han venido de experiencias en otras partes y de la teoría; en este sentido, las universidades requieren estimular el cambio a través de la circulación de información sobre la importancia de la administración, de las experiencias en otras universidades y países, realizar debates y foros para la discusión de los temas administrativos y de su relación con los problemas académicos. Los cambios son mucho más aceptables cuando todos aquellos que son afectados sienten que participan y contribuyen a la realización del cambio.

## ANEXO

*Lista de los países en donde se llevaron a cabo los estudios de caso*

### Africa

Kenya  
Nigeria  
Uganda

### América Latina

Chile  
México  
Perú

### Asia

China  
India  
Filipinas

### Países Desarrollados

Australia  
Bélgica  
Finlandia  
Estados Unidos  
Reino Unido

---

Organización para la Cooperación y Desarrollo económicos (OCDE)

**Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación:**

**México Educación Superior \***

París, UNESCO, 1997

244 pp.

---

El libro que se reseña constituye el resultado de una serie de exámenes de las políticas nacionales de educación superior de México, realizados por cuatro examinadores de la OCDE: Claude Pair (Francia), John Mallea (Canadá), Wolfgang Mönikes (Alemania) y Eric Esnault (Secretariado de la OCDE). El trabajo de los examinadores fue apoyado por la Secretaría de Educación Pública de México y se realizó durante el año de 1995. La obra se divide en dos partes claramente diferenciadas: la primera elaborada por las autoridades educativas mexicanas (páginas 21-142) y la segunda por los examinadores de la OCDE, (páginas 145-244).

La primera parte contiene los siguientes seis capítulos:

1. MÉXICO HOY,
2. EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO,
3. EDUCACIÓN SUPERIOR,
4. FUNCIONAMIENTO Y TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR,
5. GOBIERNO Y GESTIÓN, y
6. DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

---

\* Reseña elaborada por el Mtro. Prócoro Millán Benítez.

La segunda parte contiene los siguientes capítulos:

1. INTRODUCCIÓN: ¿CRISIS U OPORTUNIDAD?
2. UN CONJUNTO COMPLEJO,
3. CUESTIONES CLAVE,
4. LA CONDUCCIÓN DEL SISTEMA,
5. RECOMENDACIONES,
6. CONCLUSIONES.

En la primera parte se presenta la visión de las autoridades educativas mexicanas sobre la evolución de la educación nacional hasta configurarse como sistema educativo. Inician con una caracterización histórica, política, geográfica y demográfica del país (capítulo 1). Enseguida presentan un breve esbozo de la filosofía de la educación nacional, del artículo tercero constitucional, sus leyes y reglamentos, los niveles educativos del sistema y los logros y desafíos de este (capítulo 2). En el capítulo 3, se presenta una descripción sintética de la educación superior, su organización, diversificación y diferenciación como instituciones públicas y privadas.

El capítulo 4 presenta una explicación del funcionamiento y las tendencias de la educación superior de México, su problemática y las políticas que ha promovido el gobierno para encausar su dinámica en la dirección requerida por los cambios enfrentados por el país. En el capítulo 5 se aborda el tema del gobierno y gestión de las instituciones de educación superior; su estructura académico administrativa, el concepto de autonomía universitaria, sus cuerpos de autoridad individual y colegiada, los organismos de intermediación con la Secretaría de Educación Pública. Finalmente, en el capítulo 6, se ofrece una panorámica de los desafíos de la educación superior; las nuevas políticas instrumentadas por las autoridades educativas, enfocadas hacia la cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia de la educación superior.

A continuación se analizan la situación actual así como las tendencias del sistema de educación superior y sus componentes. El análisis del número de instituciones, la matrícula, los profesores y los trabajadores administrativos permite entender las magnitudes del sistema. El examen de los currículos, de la investigación y de la difusión de la cultura hace ver las funciones de las instituciones. La descripción de los procesos de vinculación de los establecimientos con su entorno muestra la necesidad de una política en este campo. Finalmente, una revisión del uso de nuevas tecnologías y modalidades destaca las innovaciones en curso y las todavía necesarias.

### Crecimiento del sistema

Entre 1960 y 1993, el número de universidades públicas pasó de 24 a 39; los institutos tecnológicos de 3 a 110; las universidades privadas de 8 a 49. No obstante, 65 por ciento de todas las IES cuenta con menos de 1 000 alumnos, y 53 por ciento no llega a 500 estudiantes. Esto puede observarse en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4. 1.**

INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1993-1994					
	<i>Universidades</i>	<i>Tecnológicos</i>	<i>Normales</i>	<i>Otras</i>	<i>Suma</i>
Públicas	39	110	215	25	390
Privadas	49		111	198	358
Total	88	110	326	223	748

Fuente: Anuies, *Anuario estadístico de licenciatura 1994. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, e información proporcionada por la Coordinación General de Información, Dirección General de Educación Superior, SESIC, 1995.

El crecimiento del número de instituciones correspondió a la expansión de la demanda. El Plan Nacional para el Mejoramiento y Expansión de la Escuela Primaria, de 1959, impulsó la educación básica: se construyeron escuelas, se amplió la cobertura y se contrataron a decenas de miles de maestros. Esta expansión repercutió en la enseñanza media, en 1965, y en la superior, a partir de 1968 y más intensamente a partir de 1970. De 1964 a 1970, el gobierno federal no apoyó a la educación superior. Los subsidios a las universidades estatales prácticamente se congelaron, no se asignaron recursos para ampliar la oferta de estudios, ni propuestas para innovarlos.

La demanda de más escolaridad se orientó a las profesiones liberales que ya tenían prestigio social. A partir de 1970, la estrategia gubernamental fue abrir la puerta de las universidades a la presión social y crear instituciones nuevas: institutos tecnológicos y escuelas normales. Hubo escasa innovación, con importantes excepciones: los sistemas de educación abierta y el modelo académico de la UAM. La educación privada empezó a crecer a principios de los años sesenta y su expansión ha sido continua. El impulso a los estudios de posgrado se intensificó durante los años setenta en la UNAM, el Cinvestav, el Colmex y en otras partes con la

creación o consolidación de instituciones pequeñas, especializadas y con énfasis en la investigación y en la formación de investigadores. Sin embargo, la consolidación del posgrado es todavía un propósito pendiente.

### Matrícula

La matrícula se concentra en los estudios de licenciatura pues en el periodo 1993-1994 sólo alrededor de 4 por ciento de la matrícula total realizó estudios de posgrado, y uno de cada 20 estudiantes de posgrado se matriculó en programas doctorales. Desde 1981, el sistema ha mostrado una tendencia a la desaceleración en contraste con el crecimiento explosivo de la matrícula que hubo entre 1960 y 1980. En el cuadro siguiente se presenta la distribución de la matrícula por subsistema de educación superior.

**Cuadro 4. 2.**

MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR SUBSISTEMA, 1993-1994				
Subsistema	Licenciatura	%	Posgrado	%
Universidades	896845	68.8	41090	74.8
Institutos Tecnológicos	213308	16.3	4542	8.3
Normales	120996	9.3	1449	2.6
Otras	72998	5.6	7829	14.3
Total	1304147	100	54910	100

Fuente: Información proporcionada por la Coordinación General de Información. DGES-SEP, 1995.

El cambio del papel social de la mujer en México ha influido en el sistema de educación superior. En el nivel de licenciatura, la tasa de crecimiento de la matrícula femenina fue del 256 por ciento de 1970 a 1993, mientras que el incremento de la matrícula masculina fue del 61 por ciento.

De 1990 a 1994 la tasa de crecimiento de esta última fue del 2 por ciento, mientras que la femenina fue del 21 por ciento, llegando a constituir, en 1993, el 44 por ciento de la matrícula total de licenciatura. La mayor parte de las mujeres se han inscrito en carreras de tipo tradicional, ligadas al ejercicio de profesiones liberales, seguidas por el área de educación y humanidades y, de manera marginal, al área de ingeniería y tecnología. En 1993 la matrícula femenina fue superior a la masculina en contaduría (53 por ciento) y administración (51 por ciento). Este fenómeno se puede verificar en el cuadro siguiente.

Cuadro 4. 3.

	1980			1990		
	Hombres %	Mujeres %	Suma	Hombres %	Mujeres %	Suma
Universidades Públicas	70.26	29.74	387,584	54.61	45.39	587,492
Instituciones Privadas	60.93	38.93	65,368	51.83	48.17	246,505
IPN e Institutos tecnológicos	81.38	18.66	93,594	65.63	34.33	203,915
Total	71.05	28.95	546,546	56.11	43.88	1 037,910

(a) No incluye escuelas normales.

Fuente: Anales, Anuario estadístico. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos, 1981 y 1991.

### Cobertura y distribución de la educación superior

El crecimiento acelerado de las principales urbes condujo a una concentración de la demanda en unos cuantos estados e instituciones. Desde 1970 se han formulado y puesto en práctica políticas para incrementar la oferta de programas en un mayor número de lugares. No obstante, el Distrito Federal, Nuevo León, estado de México y Jalisco, con el 38 por ciento de la población nacional, tienen el 46.8 por ciento de la matrícula de licenciatura. Tampoco se ha modificado el patrón de preferencias de la demanda. En 1977 la matrícula en tecnológicos representaba un 15 por ciento del total de licenciatura, y en 1993 sólo alcanza 17 por ciento. Entre 1980 y 1993, la distribución de la matrícula por área de estudio muestra modificaciones significativas, como se puede observar en el cuadro 4.4.

La disminución de 3.13 a 1.72 por ciento en ciencias naturales y exactas, y el aumento de 37 a 45 por ciento en ciencias sociales y administrativas indican una insuficiencia en la orientación escolar y vocacional. El incremento desproporcionado en educación y humanidades se debe a que desde 1984 la educación normal es equivalente a licenciatura. La caída de la matrícula en las ciencias agropecuarias estuvo condicionada por políticas específicas de desestímulo a la luz de la saturación de dicho mercado profesional; mientras que en las ciencias de la salud influyeron los criterios más rigurosos de ingreso.

**Cuadro 4. 4.**

MATRÍCULA DE LICENCIATURA POR ÁREA DE ESTUDIO				
Áreas	1980	%	1994	%
Ciencias agropecuarias	66,571	9.10	34,160	2.62
Ciencias de la salud	157,342	21.52	113,183	8.68
Ciencias naturales y exactas	22,905	3.13	22,464	1.72
Ciencias Sociales y administrativas	272,249	37.23	591,415	45.35
Educación y humanidades (a)	19,991	2.73	1 570,044	12.04
Ingeniería y tecnología	192,233	26.29	385,921	29.59
Total	731,291	100	1 304,147	100

En 1994 se incluye a la educación normal, que tiene nivel de licenciatura, desde 1984.

Fuente: Elaborado con base en Anuies, Anuario estadístico. La licenciatura en universidades e institutos de educación superior, 1980 y 1994.

### ***Demanda de ingreso e ingreso real***

La mayoría de las IES cuenta con algún mecanismo de selección de estudiantes que aspiran al primer ingreso. En algunas universidades públicas subsiste el denominado "pase reglamentado" de la preparatoria a la licenciatura. Ante la poca confiabilidad y diversidad de instrumentos para medir el desempeño de los estudiantes, en 1993 se creó Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), organismo técnico independiente que tuvo su origen en la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, a propuesta de la Asamblea General de la Anuies. El financiamiento inicial proviene de fondos públicos destinados a la planeación de la educación superior, pero el Ceneval será autosuficiente en cinco años.

Los resultados de los estudios realizados en 1993 y 1994 por el Ceneval evidencian un bajo aprovechamiento general. En 299 000 exámenes de ingreso a bachillerato de los egresados de secundaria con calificación mínima de 7/10 en los tres años de este ciclo, obtuvieron un promedio nacional de aciertos de 41.6 por ciento en 1994. En los 63 500 exámenes aplicados a estudiantes que demandaron ingreso a universidades públicas o privadas en 1993, el promedio nacional de aciertos fue de 40.7 por ciento.

No se tienen datos confiables sobre la proporción de los egresados de bachillerato que demanda acceso a estudios de licenciatura pues no se cuenta con instrumentos para saber si un estudiante ha presentado su solicitud y su examen de ingreso en varias instituciones.

### ***Eficiencia terminal***

La eficiencia del sistema de educación superior se calcula de manera global, correlacionando el ingreso en un año dado con el egreso de las instituciones cinco años después, que es la duración promedio de los estudios de licenciatura. Los resultados obtenidos en las promociones egresadas en los últimos siete años arrojan una eficiencia promedio un poco mayor a 54 por ciento, que resalta frente a la observada en la década de 1970, cuando apenas llegaba a 45 por ciento, y con la del último periodo (1989-90 a 1993-94), que fue de 49 por ciento con variaciones muy importantes por carrera.

### ***Deserción***

No existen estudios globales ni acuerdos que permitan definir a partir de qué indicadores un estudiante se considera desertor, ni datos de carácter nacional para estimar las tasas de deserción y las causas de ésta en la educación superior. Sólo se cuenta con algunos estudios realizados por diversas instituciones, principalmente universidades públicas, que apuntan hacia las siguientes causas probables: los bajos promedios en los estudios de bachillerato que parecen ser un predictor del fracaso escolar en el nivel superior, el estado civil y la necesidad de compartir el tiempo entre los estudios y el trabajo.

### ***Titulación***

Para la obtención del título profesional se exige que se haya cumplido con varios requisitos: haber tenido calificación aprobatoria en todas las materias, haber cumplido con el servicio social, presentar tesis o su equivalente y aprobar el examen de recepción profesional (defensa de la tesis). Como en el caso de la eficiencia terminal, fuentes monográficas indican que los índices de titulación varían según las carreras y el tipo de las instituciones. Los datos históricos revelan que en 1955 se titulaba el 37 por ciento de los egresados; tal proporción fue disminuyendo hasta representar 9 por ciento en 1975. Actualmente, el promedio nacional de titulación de licenciatura gira entre 25 y 35 por ciento de las cohortes que ingresan a este nivel de estudios. Las fluctuaciones surgen de la conjunción de factores sociales, organizacionales y normativos. El alto porcentaje de egresados que no se titula a causa del requisito de

elaborar una tesis llevó a algunas instituciones a diseñar alternativas de titulación: tesinas, examen general de conocimientos, elaboración de memorias y servicio social.

### ***Servicio social***

El programa de apoyo comunitario más relevante de la educación superior es, desde el decenio de 1930, el servicio social de pasantes. Consiste en la prestación gratuita, o mediante un pago simbólico, de un determinado número de horas de trabajo, entre 300 y 800, en empresas y organismos, de preferencia pertenecientes al sector público. Con el fin de incrementar su eficiencia, el servicio social se articuló con programas federales de atención a las comunidades indígenas y urbanas marginadas, que implicaban alrededor de 850,000 estudiantes. En el nivel institucional, ha pasado a formar parte de las funciones de extensión. Los gobiernos estatales tienen la facultad de reglamentarlo. No en todos los casos se cumplen las funciones que se esperan de él y a menudo es un requisito que se esperaban de él y a menudo es un requisito que se cubre de manera formal.

### ***Personal académico***

El crecimiento del profesorado y los mecanismos de su incorporación respondieron a las necesidades y carencias del sistema educativo durante la década de 1970. La política se propuso entonces ampliar la cobertura para atender la demanda generada por la educación media superior. El personal académico en la educación superior se cuadruplicó, con marcadas diferencias según los subsistemas, de 1970 a 1985.

Durante esta fase de expansión no regulada el sistema experimentó un cambio en su relación con la sociedad. La composición social del estudiantado se enriqueció mediante una ampliación efectiva en las oportunidades. El cuerpo docente necesario para enfrentar tal crecimiento aumentó mediante un proceso de habilitación de nuevos profesores, con poca atención al nivel académico o a la capacidad pedagógica. Se aceptaron pasantes con 75 por ciento de los créditos cubiertos. Sólo en determinadas carreras tradicionales como derecho, medicina y las ingenierías se exigió, en algunos casos, cierta experiencia en el ejercicio de la profesión.

Este tipo de integración de la planta académica tuvo distintas consecuencias: la calidad de la docencia se vio afectada por debilidades serias en los conocimientos disciplinarios y en las habilidades y destrezas didácticas de los docentes. Al mismo tiempo, la profesionalización se desarrolló por pautas de tipo gremial y corporativo, supeditando a negociaciones bilaterales con los sindicatos muchos aspectos de la vida académica, como el establecimiento de cláusulas de exclusividad y diversas prerrogativas gremiales sobre las condiciones de ingreso, permanencia y promoción del profesorado. Resultado de este proceso fue el cambio gradual de la concepción social de la actividad académica, que pasó de ser una tarea con alto prestigio a una ocupación profesional poco diferenciada de las otras.

De acuerdo con la Anuiés, en 1993 la planta académica alcanzó 123 290 plazas a nivel de licenciatura, distribuidas de manera desigual en el país. El 75 por ciento de los profesores (92 692) se ubicó en instituciones públicas y el 25 por ciento (30 598) en privadas. En cuanto al tiempo de dedicación a las labores académicas, predominan los contratos por asignatura (65 por ciento) sobre los de carrera (tiempo completo 27 por ciento y medio tiempo 8 por ciento). Las instituciones públicas tienen una proporción más alta de plazas de tiempo completo y medio tiempo que las privadas: en las primeras hay dos académicos de carrera por cada tres de asignatura, en las segundas uno por cada cuatro. Las universidades públicas agrupan 58 por ciento del personal docente de licenciatura y 54 por ciento de los profesores de tiempo completo y medio tiempo, como se puede constatar en los cuadros 4.5 y 4.6.

En el posgrado, el personal académico alcanzó en 1994 la cifra de 10 053 profesores. De la planta de posgrado, 76 por ciento se ubicaba en instituciones públicas y el 24 por ciento en privadas. Los académicos del posgrado muestran un nivel de profesionalización (correspondiente a los tipos de contratación) ligeramente mayor al de la licenciatura. Los contratos de tiempo completo alcanzan una proporción de 44 por ciento, los de medio tiempo de 6 por ciento y los de asignatura de 50 por ciento. Las cifras muestran una alta concentración de los académicos en pocas entidades: del conjunto de profesores cuyas actividades se centraron en el posgrado, más de dos tercios se ubican en el Distrito Federal y en los estados de Nuevo León, México, Jalisco y Chihuahua. Otros grupos de académicos relativamente significativos se localizan en entidades como Puebla, Guanajuato, Coahuila, Baja California y Veracruz. Las veinte entidades restantes tienen una participación ínfima en el posgrado. La misma tendencia es, aún más marcada, en los estudios de doctorado.

**Cuadro 4. 5.**

PERSONAL DOCENTE DE LICENCIATURA POR TIEMPO, NIVEL DE ESTUDIOS Y RÉGIMEN, 1994					
Tiempo	Público (a)	%	Privado (b)	%	Total
Completo	29431	87.7	4123	12.3	33554
Medio	7591	76.9	2276	23.1	9867
Por hora	55670	69.7	24199	30.3	79869
Total	92692	75.2	30598	24.8	123290

(a) Por desconocer su nivel no se incluyen a 25 337 docentes.

(b) Por desconocer su nivel no se incluyen a 215 docentes.

Fuente: Anules, Anuario estadístico 1994. Licenciaturas en universidades e institutos tecnológicos, 1995.

**Cuadro 4. 6.**

PERSONAL DOCENTE DE LICENCIATURA POR NIVEL DE ESTUDIOS Y RÉGIMEN, 1994					
Nivel	Público (a)	%	privado (b)	%	Total
Profesional medio	1,170	78.6	318	21.4	1,488
Licenciatura	46,815	68.1	21,911	31.9	68,726
Especialización	6,200	79.0	1,656	21.0	7,856
Maestría	11,058	66.4	5,576	33.6	16,634
Doctorado	2,112	69.6	922	30.4	3,034
Total	67,355		30,383		97,738

(a) Por desconocer su nivel no se incluyen a 25 337 docentes.

(b) Por desconocer su nivel no se incluyen a 215 docentes.

Fuente: Anules, Anuario estadístico 1994. Licenciaturas en universidades e institutos tecnológicos, 1995.

Del total de profesores de licenciatura en 1994, 1 por ciento tenía estudios de nivel técnico profesional, 56 por ciento de licenciatura, 6 por ciento de especialización, 13 por ciento de maestría y 2.5 por ciento de doctorado. De un 20 por ciento no existe información. Esto significa que sólo 22 por ciento del personal académico de la licenciatura tiene estudios superiores al nivel en que se desempeña como profesor. Un fenómeno notable en las escuelas normales para profesores de educación básica es la disminución del personal académico en los últimos años como consecuencia de la caída en la matrícula ocurrida hacia finales de ese decenio. De hecho, los 20 000 profesores de escuelas normales que había al comienzo de la década de 1980 disminuyeron en alrededor del 40 por ciento para 1994.

La crisis económica de la década de 1980 afectó el presupuesto destinado a las IES y, por tanto, los salarios del personal académico. El poder adquisitivo del presupuesto institucional entre 1974 y 1990 cayó en más del 50 por ciento en términos reales en algunas de las universidades más importantes. Este reajuste tuvo como consecuencia fuertes efectos, incluyendo la salida del país

de científicos y académicos de alta calificación y la búsqueda de empleos adicionales por parte de la mayoría de los profesores. Esto último desembocó en el desprestigio de la carrera académica y en una creciente dificultad para reclutar a jóvenes académicos en las aulas.

El crecimiento del profesorado durante la década de 1980 muestra un mayor dinamismo en las instituciones privadas (102 por ciento), siguiendo, en orden decreciente, las universidades autónomas (48 por ciento) y los tecnológicos federales (33 por ciento). En la década de 1990 las contrataciones de académicos de tiempo completo y medio tiempo crecieron. En 1980, los contratos de académicos de tiempo completo en licenciatura significaban el 17 por ciento del total de plazas existentes en el país (69,214); para 1994, su peso relativo era ya del 27 por ciento sobre el total de plazas (123,240). A su vez, la proporción de nuevas contrataciones entre el personal académico de carrera (tiempos completos y medios tiempos) progresaron de 25 por ciento, en el año de 1980, a 35 por ciento, en 1994.

En el nivel de posgrado, en 1980, los contratos de carrera (tiempo completo y medio tiempo) representaban el 58 por ciento del total de plazas (1 072); para 1994 alcanzaban apenas un porcentaje del 50 por ciento de los puestos existentes (10 053). Este hecho se explica en virtud de las dificultades que el sistema educativo enfrentó durante la crisis con el objetivo de retener personal de alto nivel en puestos de dedicación exclusiva a las actividades académicas.

### ***Programas de superación académica***

Con objeto de que las instituciones pudieran retener a más investigadores y profesores destacados, el gobierno federal, por recomendación de la Academia de la Investigación Científica, creó el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Este sistema ofrece becas de 4 a 10 salarios mínimos a los investigadores que ingresan al mismo, mediante la evaluación de sus pares. El ingreso y la permanencia, así como el monto de la beca, se otorgan a cambio de la productividad medida en publicaciones, la formación de investigadores y otras actividades académicas. A pesar de que hubo cierta resistencia a la creación del SNI, éste es ahora una institución consolidada y, aparte de los beneficios económicos, se considera un honor pertenecer a él.

De manera paralela al crecimiento del personal académico, la Anuiés y el gobierno federal han puesto en marcha programas de formación y actualiza-

ción del profesorado para hacer frente al problema de la calidad de la enseñanza. Los programas incluyen cursos para la actualización de conocimientos y apoyos para estudios de posgrado, y se organizaron en 1972, 1978, 1986, 1989 y 1991. Estos programas son antecedentes del Programa Nacional de Superación del Personal Académico (Supera), acordado en abril de 1993 para incrementar el número de profesores con formación de posgrado en las instituciones públicas de educación superior. El subsistema de educación normal tiene sus mecanismos propios de actualización, nivelación (para quienes no alcanzaron la licenciatura) y formación de profesores.

Otras entidades gubernamentales, como Conacyt, destinan fondos especiales mediante su programa de becas para propiciar la formación y superación de la planta académica nacional, particularmente para quienes se ubican en las actividades de investigación y en el nivel de posgrado.

Los efectos de este tipo de programas en cada institución y las posibilidades de su aprovechamiento dependen, en gran medida, del grado de consolidación y desarrollo de los grupos académicos en cada una de las disciplinas y en los distintos contextos institucionales. Los programas tienden a beneficiar a las instituciones ya consolidadas.

### ***Formación de los académicos por área de estudio***

En 1992 la distribución de los académicos por área de estudio estuvo determinada por la distribución de la matrícula estudiantil: se concentraban más individuos en cursos vocacionales y profesiones tradicionales.

El personal académico en ciencias naturales y exactas y en humanidades y educación tiene proporcionalmente mayor escolaridad (maestría y doctorado) que en otras áreas. Los porcentajes de personal con maestría o doctorado (en cuanto al total de la planta de cada área) son: en ciencias naturales y exactas, 50 por ciento; en educación y humanidades, 32 por ciento; en ciencias agropecuarias, 35 por ciento; en ciencias sociales y administrativas, 21 por ciento; en ingeniería y tecnología, 18 por ciento, y en ciencias de la salud, 17 por ciento.

### ***Políticas recientes hacia el personal académico.***

Uno de los instrumentos centrales de la estrategia de modernización de la educación superior fue la introducción de la evaluación sistemática de logros.

En el caso de las universidades públicas, el personal académico fue considerado como el sujeto central de este proceso. Dentro de este mismo contexto, se produjeron reformas en la normatividad de las instituciones, particularmente en los estatutos del personal académico. Se establecieron criterios y procedimientos de evaluación del desempeño de los profesores como parte de la creación de ambientes académicos más competitivos y como un instrumento de recuperación de los ingresos de los docentes. Además, se destinaron recursos para sobresueldos y reconocimientos para revalorizar el prestigio social de profesores e investigadores y destacar su importancia capital en la modernización del país.

El proceso de revalorización de la carrera académica sigue rutas distintas en los ámbitos de la docencia y la investigación, y esto constituye uno de los aspectos a corregir. En el primer caso, se establecieron medidas para inducir una diferenciación cualitativa de los profesores (deshomologación) y poner en marcha sistemas de evaluación y estímulo de su desempeño académico, a partir de 1990. Otras medidas se orientaron a favorecer el arraigo de los profesores de carrera y la construcción de ambientes institucionales adecuados para la profesionalización de los docentes dentro de criterios académicos más estrictos.

Estas políticas se traducen en programas con inversiones gubernamentales, como el Programa de Carrera Docente operado por el gobierno federal, que se rigen por un conjunto de reglas generales que son consideradas por los órganos de gobierno de las instituciones en el momento de elaborar su propio instrumento regulador, quedando la operación a cargo de cada institución. En algunos casos, esto significó que las autoridades gubernamentales se mantuvieran alejadas de esquemas más eficientes, como la evaluación externa, lo que en principio propició la aparición de criterios que diferían de una institución a otra. Con las experiencias reunidas en tres años, surgen criterios comunes, a la vez que se advierte con mayor claridad la importancia de estos programas para sostener cualquier esfuerzo de modernización o mejoramiento de la calidad educativa.

### *Personal administrativo*

En las universidades estatales, que representan el segmento sobre el cual se dispone de una información más elaborada, el número de trabajadores admi-

nistrativos supera al de académicos de carrera. A principios de 1994, en ese grupo de instituciones se registraron 56 920 plazas administrativas, incluyendo personal de base y directivos, frente a 34 410 académicas. El número de horas semana mes pagadas a los administrativos fue también superior al de los académicos, rebasándolas en un 23 por ciento. En consecuencia, el número de horas administrativas disponibles para los alumnos fue de 108 en promedio, mientras que las horas académicas fueron sólo de 100. Estas incongruencias revelan que existe una estructura administrativa pesada en estas instituciones. Hay 165 trabajadores administrativos por cada 100 académicos.

En cada subsistema de la educación superior, la relación entre personal académico y administrativo varía: en las normales, el personal administrativo no creció en forma desproporcionada con respecto a los académicos, siendo el número global de los primeros inferior en más de un 35 por ciento al de los segundos. En el subsistema tecnológico, la licenciatura guarda proporciones similares a las observadas en las escuelas normales, mientras que en el posgrado el personal administrativo supera al docente. Estas proporciones indican que la administración de la educación superior puede ser cara y a la vez de baja calidad, ya que el personal carece de entrenamiento adecuado. Además, con frecuencia la excesiva especialización de los tabuladores no permite atender las deficiencias en los servicios que se ofrecen.

La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, por conducto del Fondo para Modernizar la Educación Superior, canalizó recursos importantes a proyectos de modernización administrativa, equipamiento e infraestructura académica de las universidades públicas (con excepción de la UNAM) y de universidades tecnológicas, desde 1992.

El sistema de educación superior ofreció en 1994 poco más de 300 carreras de licenciatura y más de 1 000 programas de posgrado: 299 especialidades, 582 maestrías, y 126 doctorados. La estructura de la oferta se orientó a satisfacer la demanda y, por tanto, aumentó el peso relativo de la formación para las profesiones liberales en la educación superior. Diez de las más de 300 licenciaturas cubren casi 60 por ciento de la matrícula según puede observarse en el cuadro 4.6. La concentración es mayor si se considera que sólo tres carreras contabilidad, derecho y administración- engloban más del 33 por ciento del total de la matrícula.

La SESIC y el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (Cosnet) impulsan programas de innovación curricular y educativa. En 1992,

La SEP emprendió la Reforma Académica del Nivel Superior de los institutos tecnológicos pertenecientes a la DGETI, la DGETA y la UECyTM, mediante la cual se analizaron y reformaron las estructuras curriculares y los programas de estudio de 55 carreras reduciéndolas a 19. Entre otras características, esta reforma ha introducido conceptos interesantes como el establecimiento de carreras genéricas que engloban a varias de las carreras que anteriormente se ofrecían; permite también la eliminación de la especialización temprana, incorpora las residencias del estudiante en el sector productivo como parte del currículum, ofrece un área de formación multidisciplinaria en cada una de las carreras, fortalece la enseñanza de las ciencias básicas y mejora el balance entre teoría y práctica. Asimismo, la SEP ha llevado a cabo adecuaciones en la oferta de carreras en los institutos tecnológicos, tanto industriales como de servicios, agropecuarios y del mar, para volverlos adecuados al contexto regional y a los factores nacionales y globales pertinentes.

Algunas instituciones han rediseñado sus programas de licenciatura. Así, la UNAM introdujo modificaciones sustanciales en varios programas, señaladamente en el de ingeniería química. En el IPN se realizan esfuerzos para introducir sistemas de diseño y desarrollo curricular. Desde su fundación en 1974, la UAM busca desarrollar nuevos sistemas educativos (de hecho, su creación constituyó un intento por innovar la tradición académico-administrativa de la UNAM), y experimenta diversos esquemas de diseño curricular. Destacan asimismo las experiencias de dos instituciones: la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, que está en proceso de reestructurar su administración y realizar una reforma académica con base en un sistema de créditos; y la Universidad de Guadalajara, que transita de una estructura centralizada a una red de instituciones con mayor autonomía relativa. En algunos casos la reforma curricular es incompleta y los nuevos enfoques no se traducen en un aprovechamiento adecuado de los profesores (véase cuadro 4.7).

En el marco de las instituciones privadas destacan los trabajos realizados por la UIA, la Universidad del Valle de México y el ITESM, que han llevado a cabo reestructuraciones parciales y, en algunos casos, completas de los planes y programas de estudio al incorporar conceptos como los de currículum abierto, autoaprendizaje, aprendizaje asistido por computadora y aprendizaje interactivo.

Cuadro 4. 7.

LAS DIEZ LICENCIATURAS MÁS POBLADAS, 1993-1994a				
Carreras	Primer Ingreso 1994	Matrícula Total 1994	Pasantes 1993 (b)	Titulados 1993 (c)
1. Contaduría pública	24,600	159,278	22,795	13,922
2. Derecho	25,424	122,013	15,101	9,579
3. Administración	23,508	111,585	14,204	8,463
4. Medicina	11,059	56,946	7,241	5,858
5. Ingeniería Industrial	10,731	54,993	5,948	3,487
6. Arquitectura	9,987	45,527	4,041	2,533
7. Ingeniería civil	7,418	35,069	3,270	2,667
8. Informática	8,726	34,739	3,053	1,381
9. Ingeniería electrónica	6,602	34,384	3,386	1,677
10. Psicología	5,709	28,516	4,485	2,331
Subtotal	133,764	683,050	83,524	51,898
Otros	130,877	500,101	56,732	31,514
Total	264,641	1 183,151	140,256	83,412

(a) No incluye escuelas normales.

(b) El pasante es un estudiante que ha adquirido los créditos necesarios pero que no ha completado un requerimiento extra (tesis) para graduarse.

(c) Los licenciados titulados son aquellos que obtuvieron su título.

Fuente: Anales, Anuario estadístico 1994. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos. 1994.

### Investigación

Debido a que en 1994 se presentó la Reseña de las Políticas Nacionales de Ciencia y Tecnología de México elaborada por la OCDE, este apartado contiene únicamente ciertos aspectos sobre la investigación en las IES.

Aunque hubo antes organismos responsables de promover la ciencia, ésta recibió mayor atención desde que en diciembre de 1970 se fundó el Conacyt. Los criterios que el Consejo utiliza para evaluar y estimular la investigación y los programas de posgrado, así como los que se aplican a los candidatos a becas, acentúan la importancia de la calidad y la adecuación a las normas internacionales.

El Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994 tuvo como propósitos promover:

- La reasignación de funciones entre los organismos coordinadores para un trabajo común más eficiente;

- la diversificación de las fuentes de financiamiento, el aumento de los recursos económicos para la investigación y la creación de nuevos mecanismos nacionales para su asignación;
- el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica, el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los investigadores y la evaluación de su productividad;
- la descentralización;
- la realimentación entre la docencia y la investigación;
- la vinculación entre la investigación y el sector productivo.

La mayor parte de la investigación científica se realiza en los institutos nacionales dependientes del gobierno federal y en las universidades públicas, entre las cuales la UNAM es la más destacada en este campo. Casi 95 por ciento de todos los artículos científicos publicados cada año por investigadores nacionales se producen en las universidades públicas.

### ***Gasto federal en ciencia y tecnología***

El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología comprende cuatro sectores: el gubernamental, el de educación superior, el industrial y el de instituciones no lucrativas. El gasto federal asignado a ciencia y tecnología creció de 1990 a 1994 hasta alcanzar 0.44 por ciento del PIB. Durante 1994 el gasto federal previsto fue de 5 436.3 millones de nuevos pesos, de los cuales 27 por ciento es administrado por el Conacyt y 73 por ciento por las instituciones de educación e investigación y por diversas secretarías de Estado. La participación del sector privado representa el 22 por ciento del gasto total.

### ***Los investigadores, las instituciones y sus líneas de investigación***

A pesar de que la investigación en México estuvo creciendo durante más de veinte años, a finales de la década de 1980 enfrentaba diversas carencias: número y calidad de recursos humanos, la posibilidad de adquirir un grado en el extranjero, número de becas, infraestructura y materiales de apoyo, difusión de los resultados de investigación y el acceso a fuentes documentales extranjeras. Un problema que aún amerita mucha atención es la escasa vinculación entre la investigación y la docencia. El reto radica, sobre todo, en incidir en la

calidad de la formación que ofrecen los programas de licenciatura y posgrado mediante la presencia de más investigadores en la enseñanza.

De acuerdo con el Conacyt, en 1991 (últimos datos proporcionados) existían en México 22 479 científicos e ingenieros dedicados a la investigación y al desarrollo; de ellos, 48 por ciento pertenecía al subsistema de educación superior público y 1.6 por ciento al privado. Adicionalmente, participaban en las tareas de investigación 17 976 técnicos. En el Distrito Federal se concentra el 46 por ciento del total de centros e instituciones que realizan investigación; en tanto que Nuevo León y Jalisco tienen 7 y 6 por ciento del total, respectivamente. Los proyectos de investigación registrados en 1991 fueron 16 275, de los cuales más de la mitad correspondía a instituciones públicas; de éstos, 44 por ciento habían sido reportados por instituciones de la capital del país. En cuanto a las áreas de interés, el mayor número de proyectos pertenece a las ciencias sociales y humanidades (26 por ciento), seguido por el de las ciencias exactas y naturales (21 por ciento).

### ***Programas de posgrado***

La investigación científica está asociada a la educación sobre todo en los estudios de posgrado. En 1994 México tenía 54 910 alumnos en los grados de especialidad, maestría y doctorado: 32.1, 62.3 y 5.6 por ciento, respectivamente. El desarrollo reciente del posgrado ha descansado principalmente en el crecimiento de la matrícula de especialización y maestría. La de doctorado sigue siendo mínima en el conjunto. En maestría, existe una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que en el doctorado, donde el porcentaje de población masculina ha aumentado.

En especialización, la mayor parte de la matrícula se concentra en las ciencias de la salud. No obstante, el peso relativo de la matrícula en otras áreas ha crecido debido a la multiplicación de programas en ciencias sociales, administración y educación.

En maestría -como ocurre en licenciatura- casi la mitad de la matrícula se ubica en ciencias sociales y administrativas, 19.3 por ciento en ingeniería y tecnología, 19.1 por ciento en educación y humanidades, y 7.1 por ciento en ciencias naturales y exactas. Las áreas agropecuarias y de salud cuentan con proporciones mínimas. Entre 1984 y el presente, las áreas que se fortalecieron fueron ciencias naturales y ciencias sociales y administrativas.

En doctorado, la distribución por áreas es mucho más homogénea: 29.9 por ciento corresponde a ciencias sociales, 26.4 por ciento a ciencias naturales y exactas, 17.1 por ciento a educación y humanidades, 13.5 por ciento a ingeniería y tecnología, y 3.8 por ciento a ciencias agropecuarias. Las disciplinas científicas son las que más se han desarrollado cualitativamente, quizá debido a la existencia de programas de evaluación de los académicos que han hecho necesaria la obtención de grados superiores a la licenciatura y a las políticas nacionales de ciencia y tecnología aplicadas por el gobierno federal.

Si aceptamos el criterio de que el doctorado es el medio más propicio para la formación de profesores e investigadores, las cifras muestran las limitaciones que México enfrenta en esta materia: hay 3 094 alumnos de doctorado en el país y 1 870 en el extranjero. Cada año se doctoran alrededor de 250 estudiantes. Desde su origen, el Conacyt excluyó el apoyo a las especialidades médicas, las cuales son cubiertas por el sector salud.

### ***Difusión cultura y extensión***

La difusión de la cultura y la extensión de los servicios académicos conforman la tercera función sustantiva de las IES. A ella se dedicó el 7.5 por ciento de los recursos disponibles en 1993. La difusión como una función primordial de la universidad obedeció, en sus inicios, a circunstancias particulares. La continuación y el alcance le su carácter sustantivo, a la luz de la existencia de instituciones como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), amerita ser precisado.

A principios de 1994, la extensión, que no había sido considerada como prioritaria en el ámbito de las políticas educativas, se convirtió así en la décimo primera línea de acción de Fomes. Semanas después se creó un Fondo para el Desarrollo y la Difusión de la Cultura y el Fondo Universitario de Apoyo a la Extensión y Difusión Cultural, por parte de varias universidades, con el fin de igualar los niveles de desarrollo de la extensión en las diversas instituciones y dotar de recursos económicos para proyectos culturales. La SESIC por su parte mantuvo dentro de su programa de desarrollo universitario una línea de apoyo a la difusión y a la extensión, principalmente destinada a financiar reuniones y congresos.

### ***Vinculación con los sectores productivos***

Consolidar la vinculación de la educación superior con los sectores productivos es un objetivo de los planes de desarrollo de la educación superior. No obstante que hay experiencias de instituciones que mantienen lazos de colaboración con el sector privado de tiempo atrás y ricas tradiciones de servicios comunitarios, no existen inventarios confiables de esa vinculación; más bien hay insatisfacción al respecto.

Para lograr ese objetivo la SESIC, mediante el Fomes, impulsó la participación de los sectores social y productivo. El Conacyt, a través del Comité Nacional de Concertación para la Modernización Tecnológica, instaló los programas de incubadoras de empresas de base tecnológica, de enlace academia/ empresa y los fondos de investigación y desarrollo para la modernización tecnológica, el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas, así como el registro de consultores técnicos.

### ***Cuotas y financiamiento de la educación superior***

En la educación superior las cuotas de inscripción y las colegiaturas varían, pero en general son bajas en relación con el costo de la educación. La causa se encuentra en las presiones sociales. En el sector privado, las cuotas se ajustan con base en la oferta y la demanda, así como por el compromiso social de cada institución. En seis instituciones privadas el costo promedio por año rebasa los 20 mil pesos.

Por diversas razones, muchas de ellas de orden político, en la mayoría de las universidades públicas se cobran cuotas bajas, y en algunas otras son prácticamente inexistentes. En los tecnológicos y universidades públicas existen diversas cuotas que no son obligatorias; por ejemplo, inscripción, reinscripción, cooperación para laboratorios, bibliotecas, deportes y otros más que son difíciles de contabilizar. Según la Agenda Estadística de Educación Superior de 1994, algunos cálculos indican que las instituciones de los estados sólo captan 4 por ciento de su presupuesto por medio de cuotas de los estudiantes. En las instituciones del Distrito Federal ese porcentaje es del 1 por ciento. La Universidad Autónoma de Aguascalientes recaba 26 por ciento de su presupuesto con ingresos propios, pero no de cuotas. La UPN y el IPN dependen todavía más de los fondos públicos.

### ***Programa para la Modernización Educativa***

El Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994 (PME) sintetizó la política del gobierno federal hacia la educación. En ese programa se hizo un diagnóstico crítico de la situación imperante en la educación mexicana. Reconoció avances en la democratización y expansión de la educación superior; también señaló su rezago en la generación y transmisión de conocimientos, en la rígida estructura de sus currículos, en el desequilibrio de la matrícula, y censuró el hecho de que las universidades se encerrasen en sí mismas.

Fue así como nació el Fomes y, al mismo tiempo que incremento los recursos destinados a las instituciones, las compromete a realizar evaluaciones programáticas anuales, a elaborar sus respectivos planes estratégicos y a formular proyectos prioritarios que son sometidos a la dictaminación y evaluación externas.

Los subsidios regulares de los gobiernos federal y estatales dirigidos a las universidades públicas siguieron la tendencia a incrementar lo que se denomina el irreductible. Este renglón no sólo resarcó las mermas por inflación, sino que hubo un incremento constante que se manifestó principalmente en salarios. El Fomes y los recursos destinados a los estímulos académicos representaron cerca de 10 por ciento de las aportaciones federales en 1994 (alrededor de 75 millones de dólares), y la tendencia es a incrementarlos.

Aunque en menor proporción, los ingresos propios de las universidades, por cuotas y colegiaturas, también aumentaron. Entre 1988 y 1994, el financiamiento de las universidades públicas ha aumentado por parte del gobierno federal en casi 80 por ciento y por parte de los estados en 50 por ciento, calculando en precios constantes.

### ***Educación superior, empleo y desarrollo económico***

En México, la población económicamente activa (PEA) es el 56 por ciento del grupo mayor de 12 años. Del total de la PEA, sólo el 7.8 por ciento estudia. A su vez, del total de las personas mayores de 12 años que estudia, los que trabajan representan el 21.1 por ciento. El perfil de escolaridad de la PEA, de 12 años o más que no continúa estudiando, revela que un 56.6 por ciento tiene secundaria incompleta, 23.8 por ciento secundaria completa y 10.2 por ciento estudios profesionales de algún tipo. La mayoría de los profesionales

se ubica en el sector terciario, después en el secundario, que es el que más ha buscado desarrollarse en los últimos cuarenta años y, finalmente, en el sector primario.

### **Edificios y equipamiento**

Diagnósticos recientes muestran la necesidad de considerar en el diseño de las políticas para bibliotecas: a) las normas para la adquisición de libros y publicaciones periódicas; b) el grado de ajuste entre los puestos y la formación del personal que atiende las bibliotecas y su capacitación; c) el tipo de servicio brindado, y d) el número de libros por alumno en cada institución. Ese es actualmente de 4.2 libros por alumno cuando la recomendada por la UNESCO para los países en desarrollo es de 17.8. La construcción de espacios bajó en más de un tercio entre 1982 y 1984, y se mantuvo en ese nivel hasta principios del decenio de 1990. Como políticas para el conjunto del sistema de educación superior la SEP, la Anuiés y el Conacyt trabajan conjuntamente en la instalación de la Red Nacional de Bibliotecas. Auxiliaron asimismo a las universidades en la automatización de sus acervos y apoyaron a las Redes Regionales de Bibliotecas de la Educación Superior.

### **Nuevas Tecnologías: usos y desarrollo en México.**

En 1989, la SESIC inició una serie de proyectos con el propósito de modernizar el procesamiento electrónico de información en las IES. El Fomes, apoya desde sus inicios esos proyectos. Así, en 1989 surge la Red Universitaria de Teleinformática y Comunicaciones (RUTyC) que ubica en la Universidad de Guanajuato la sede del proyecto. En 1991, el proyecto se consolidó. Por otra parte, se creó un fideicomiso SEP-UNAM y se destinaron fondos para el cambio de tecnología de los enlaces y para cursos de capacitación a los técnicos y representantes institucionales de la RUTyC. Esta Red dejó de existir en octubre de 1993 y fue sustituida por la Red Académica Nacional de Teleinformática y Cómputo (Rantec).

La segunda parte del libro constituye propiamente el resultado de los exámenes realizados por los expertos de la OCDE. Según ellos, los exámenes de esta organización no se limitan a analizar el funcionamiento interno del sistema de educación ni a evaluar la calidad de la enseñanza o de su eficacia. Su

objetivo es más amplio: nos esforzamos por ver en qué medida el sistema educativo responde a las necesidades de la economía y de la sociedad actuales y en qué medida puede contribuir a la consecución del desarrollo económico y el progreso social.

Con la anterior perspectiva sobre la evaluación, los examinadores realizaron observaciones que los condujeron a plantear un conjunto de recomendaciones. A continuación se presenta una versión extractada de aquellas.

### **INTRODUCCIÓN: ¿CRISIS U OPORTUNIDAD?**

Percepciones de los examinadores.

Nos impresionó la muy sólida identidad nacional de México. Es una identidad cimentada en una larga historia, en la mezcla de las tres culturas: mesoamericana, hispánica, moderna. Esa identidad no está, sin embargo, exenta de ambigüedades ni incertidumbres. Las relaciones con Estados Unidos, el poderoso vecino del Norte, han sido a menudo difíciles y siguen siendo ambivalentes: atracción del modelo estadounidense, de su prosperidad, pero recelo ante una posible hegemonía, particularmente en el terreno de la cultura. Pensamos, sin embargo, que la identidad mexicana y un muy sólido sentimiento nacional permitirán al país afirmarse aún más tanto en este continente como en el escenario internacional.

No obstante, el nivel medio de educación y de calificación profesional sigue siendo muy modesto. El informe de las autoridades mexicanas indica que el promedio de escolaridad es de cerca de siete años. Las clases medias, los cuadros intermedios de las empresas y las administraciones públicas no siempre tienen el nivel de formación o de competencia que sería de esperar o, por el contrario, no ejercen responsabilidades sociales o empleos donde sus capacidades puedan desarrollarse y ampliarse.

La importancia de las desigualdades sociales y de las disparidades regionales constituye un aspecto que preocupa.

Resulta claro que responder a las necesidades de las categorías sociales más desposeídas, de las poblaciones indígenas y de las regiones más difíciles sigue siendo una prioridad nacional, pero no hay una solución sencilla ni un remedio a corto plazo.

Nos ha impresionado el valor y el dinamismo de que dan pruebas los mexicanos frente a constantes dificultades económicas y sus consecuencias tanto sobre el empleo como sobre los ingresos

México ha entrado en un periodo de intensa transformación política. La inmensidad y la diversidad del país crean dificultades y lastres difíciles de superar. Además, los ajustes y los cambios profundos de las estructuras económicas, que implican la liberalización y la globalización de los intercambios, tienen en México repercusiones políticas y sociales más brutales y más masivas que en otros países de la OCDE.

Sin embargo, también en el terreno político percibimos cambio en las mentalidades, un sentido nuevo de las responsabilidades, sobre todo entre los jóvenes, muy distinto de ese gusto por los extremos que tan a menudo prevalecía. Existen antagonismos y tensiones muy marcadas en un país donde el activismo político es una tradición arraigada, y al mismo tiempo una gran apertura hacia el mundo moderno, una gran disponibilidad, una gran energía. Del equilibrio que se logre hallar entre ambos polos dependerá el futuro de México.

### ***Situación económica y social***

La crisis financiera de 1982 obligó a revisar de manera radical los cimientos mismos de la política económica hasta entonces mantenida con cierto éxito: del proteccionismo tuvo que pasarse a la liberalización de los intercambios y a la privatización de numerosas empresas públicas. Tal cambio tuvo repercusiones profundas en el país: en el terreno económico, muchas fueron las empresas que resultaron incapaces de enfrentar la competencia mundial, por deficiencias de competitividad, de rentabilidad o de nivel tecnológico.

Los mexicanos, sin embargo, superaron esa difícilísima prueba; son muchos quienes supieron reaccionar y adoptar posiciones y actitudes totalmente nuevas. En pocos años, el crecimiento y los logros internacionales volvieron a darse gracias a los recursos petroleros, a la aceleración de las medidas privatizadoras y de desregulación y a la afluencia de capitales extranjeros. No obstante, esta nueva política se vio a su vez puesta a prueba por la crisis financiera de 1994.

Algunos hacen hincapié en los errores o las torpezas de la gestión financiera, como la sobrevaluación del peso o la compensación de los déficits por

medio de la afluencia de las inversiones extranjeras de carácter especulativo; otros, en la insuficiencia de las inversiones y la infraestructura; unos más, en la permanencia de desequilibrios o de disparidades internas. No obstante, estamos de acuerdo con algunos diagnósticos que ponen en tela de juicio la insuficiencia del capital humano, lo que preferimos llamar insuficiencia de la formación de masas y de la cultura técnica, o, en ciertos medios, una excesiva confianza en la función del Estado para resolver las dificultades económicas o sociales. De ahí se obtendrán indicadores contundentes acerca de la evolución de la población: en 1970 el país era de 51 millones de habitantes, en 1995 llega a los 90 millones. Estas cifras bastan para medir, por ejemplo, los alcances del esfuerzo de escolarización: la quinta parte de la población está en edad de escolarización obligatoria; 50 millones de mexicanos tienen menos de 25 años. Sin embargo, pese a las dificultades y las disparidades este esfuerzo se ha realizado y las tasas de escolaridad incluso han crecido. Felizmente, la demografía ha vuelto hoy a un crecimiento más moderado y la presión de la demanda en el nivel de escolaridad obligatoria tiende a atenuarse, pero en cambio son las generaciones más numerosas las que llegan al mercado de trabajo. Resulta dudoso que un crecimiento económico sostenido pueda dar a todos un empleo en el sector formal. Puede esperarse que el mundo de las microempresas, que representa quizá la mitad de la actividad económica, contribuya a amortiguar ese desequilibrio y garantizar su inserción profesional y social.

En efecto, las tensiones sociales son inevitables en un país donde conviven hombro con hombro la mayor pobreza y la más excesiva riqueza. Ningún movimiento político puede pretender representar tal variedad de situaciones sociales y personales; ninguna iniciativa, por generosa que sea, puede responder a tal diversidad de necesidades. Lo que nos pareció que faltaba fue una sociedad civil sólida, en la que los derechos, los deberes y las responsabilidades estuviesen más equilibrados. El país se ha regido hasta ahora, con notables excepciones, a través de una elite, diríamos incluso de una oligarquía, que ha sabido conseguir éxito y prestigio.

La evolución política es requisito necesario para una recuperación económica duradera. Hay quienes no dejan de subrayar que las crisis económicas se dan en México en el momento de relevo de gobiernos. Sin embargo, esto no es privativo de México. La cuestión es ahora distinta: ¿se trata de una crisis, de un accidente en el trayecto como cualquier otro, o estamos ante un viraje

de primera importancia? La anterior administración había puesto en marcha políticas nuevas, entre el público se habían difundido concepciones, surgía una nueva confianza; ahora todo parece volver a replantearse en pocas semanas. Comprendemos que muchos mexicanos hayan resentido esta nueva crisis como una vuelta atrás, un regreso a 1982 o incluso antes.

La estabilidad del Estado, así como la promoción de las calificaciones de nivel medio es uno de los requisitos para un desarrollo económico estable que no sólo dependa del bajo nivel de salarios, ventaja que no garantizaría por mucho tiempo la competitividad de México. Otro es la educación, y en particular el desarrollo de las formaciones técnicas profesionales, son las claves principales de ese cambio.

Entre los egresados de la escuela secundaria en 1984, el 64 por ciento eran admitidos en la educación general o tecnológica y el 17 por ciento en la vía profesional, o sea en total más del 80 por ciento de admitidos. En 1992 la proporción era sensiblemente igual, esta proporción puede parecer satisfactoria, pero tenemos tres preocupaciones. En primer lugar, ignoramos el número de los candidatos a ingresar que fueron rechazados. Luego, la demanda para las vías de mayor reputación es muy elevada (en el caso de las preparatorias de la UNAM, menos de un candidato de cada cuatro fue admitido este año), pero la mayoría de ellas (a excepción de los cursos de preparatoria del Instituto de Monterrey) se hallan en el Distrito Federal. El juego de la competencia puede, pues, garantizar cierta equidad dentro de la capital del país, pero el acceso es muy difícil para aquéllos que no residen ahí, como lo confirman muchos estudiantes.

Por último, parece que la calidad de las escuelas secundarias públicas es realmente muy desigual y que muchos jóvenes, se ven eliminados o por lo menos en desventaja desde el principio. Aquí una vez más, mucho tememos que a menudo las regiones periféricas estén en desventaja.

La evolución de la sociedad, de las necesidades económicas y las perspectivas de empleo, y de la ampliación del acceso, exigían un profundo cambio en sus finalidades. No constatamos tal cambio; por ello puede hablarse de crisis de identidad. Este desnivel fue obviamente percibido por el público. Desde fuera, pudo pensarse que la educación superior renunciaba a sus exigencias de selectividad y calidad. Era evidente que llevaba a muchos estudiantes al fracaso y que sus graduados no hallaban un empleo en concordancia con la duración y la dificultad de los estudios. Esto llevó inevitablemente a

una crisis financiera que debilita los ingresos de los docentes, los recursos que le permitirían renovar su enseñanza y desarrollar su investigación, así como el margen de maniobra de las instituciones.

Sin embargo, más que de crisis habría que hablar sin duda de un viraje. Porque toda crisis abre oportunidades para emprender un cambio. Las medidas técnicas, si bien son necesarias, no bastarán para hacer que México salga de la crisis, de sus múltiples crisis. Las elecciones libres y la apertura de los mercados no son en sí mismas suficientes para construir una sociedad sana y democrática. Una economía de mercado puede revelarse eficaz para producir servicios y bienes de consumo, pero poco capaz para responder a las necesidades del conjunto de la sociedad. Los ciudadanos no pueden esperar ni del mercado ni del gobierno que se encarguen por completo de los intereses colectivos vitales como los derechos humanos, el bienestar social, la conservación del medio ambiente: es necesario que despierte la conciencia civil y que cada cual tome conciencia de sus responsabilidades.

Reducir las desigualdades y luchar contra la pobreza extrema que excluye de la sociedad, otorgar a las clases medias un lugar de mayor importancia en las decisiones y garantizar un porvenir para sus hijos, poner a la elite al servicio de la mayoría: he aquí tres desafíos a los que hay que responder.

*La eficacia/eficiencia.* La eficacia es una preocupación constante para los responsables de la educación en México. Todos los documentos que se refieren a la educación, incluyendo los informes presidenciales de cada año, hacen mención de la eficacia/eficiencia "terminal" de cada tipo de formación y del número elevado de abandonos de los estudios.

La eficiencia terminal es la relación del número de egresados de último año con el de los alumnos que ingresaron  $n$  años antes ( $n$  = duración de los estudios). Como la duración de los estudios es quizá más larga que la duración teórica en promedio, es interesante señalar que en periodos de crecimiento del tamaño de las generaciones se obtiene una eficiencia demasiado baja, y en periodos de disminución hay una eficiencia demasiado elevada; de manera que si se pasa de un crecimiento a un decrecimiento, la eficiencia tal como se calcula parece mejorar. Esto, evidentemente, también es cierto en los otros niveles del sistema educativo. Necesitamos primero relativizar esa noción de eficacia.

En un país donde, a causa de las dificultades conocidas, no se ha logrado escolarizar en el nivel primario a más de las tres cuartas partes de la población

en la edad correspondiente y donde menos de la mitad de esa población termina la educación básica, cualquier año suplementario de escolarización es para los jóvenes una experiencia formadora y un avance. Podría incluso decirse que si ese año adicional resulta ser el último de un ciclo, será resultado en forma positiva según los criterios adoptados de eficacia, mientras que será juzgado negativamente si es el primero del siguiente ciclo.

Sin embargo, el argumento pierde fuerza a medida en que nos remontamos en los niveles de escolaridad. La proporción de abandonos en el bachillerato general y el tecnológico era de una tercera parte en 1987; en algunas escuelas de nivel medio superior dependientes de la UNAM alcanzaba casi la mitad, pese a una fuerte selección de ingreso. En la vía técnico-profesional las pérdidas eran del 60 por ciento (en 1987): quizá haya que vincular este hecho con la ausencia de atractivo de estas formaciones; en todo caso, desempeña un papel importante en el bajo número de salidas calificadas.

### ***Acceso a la educación superior***

Es difícil entender el hecho de que los alumnos de los bachilleratos, si terminan sus estudios y obtienen calificaciones suficientes, son dispensados de cualquier examen para la admisión a la universidad. Es lo que se llama pase automático o reglamentado. Las universidades, al estar seguras del contenido y la calidad de sus estudios preparatorios, no ven razón alguna para instituir un examen. Además, en varios países como Francia e Italia el bachillerato da derecho a entrar a la universidad. La cuestión consiste en que los alumnos de las escuelas medias superiores universitarias no tienen examen de ingreso, mientras que los estudiantes que vienen de otros planteles sí tienen que examinarse.

El conjunto de los procedimientos de admisión tiene por objeto establecer una clasificación por facultad o campo de estudios. La admisión es, pues, un derecho; está en función del número de lugares disponibles. Lo que preocupa no es el pase automático en sí mismo, sino la ausencia de reglas comunes o de criterios idénticos para la admisión a las formaciones superiores. Ya que no es posible admitir a todos los candidatos, por razones de nivel tanto como por los recursos disponibles, la simple justicia dicta que el procedimiento de admisión selectiva sea el mismo para todos; este procedimiento, que debería basarse en un examen y en los resultados obtenidos en la educación media

superior, debe al mismo tiempo permitir controlar de manera flexible los flujos de ingreso en las distintas ramas, en función de la calidad de los candidatos y de la apreciación de las salidas.

### Los estudios de licenciatura

Para describir la distribución de la matrícula por campo de estudios, el informe de base utiliza el agrupamiento de carreras de la Anuies, que por comodidad reproducimos aquí (cuadro 2.11). Para leer este cuadro, hay que señalar que la matrícula pasó, entre 1980 y 1994, de 935 000 a más de 1 300 000 estudiantes, y que en 1984 la formación de docentes se convirtió en una formación de tipo universitario que lleva a una licenciatura. Se observa en este periodo una disminución de más de 19 puntos para la agricultura y la medicina, que refleja quizá la evolución de las salidas, habida cuenta del aumento de la matrícula, si bien hay un aumento de poco más de 3 puntos tan sólo para la tecnología, lo cual es bajo, por no hablar de una disminución de la mitad en las ciencias. En cambio, se observa un sensible crecimiento de las "ciencias sociales y administrativas", de más de 8 puntos. Esta categoría representa por sí sola más del 45 por ciento de la matrícula.

Cuadro 2. 11.

MATRÍCULA POR CAMPO DE ESTUDIOS, 1980 y 1994				
Campos de estudios	1980	%	1994	%
	(absolutos)	(absolutos)		
Agricultura	66,571	9	34,160	3
Salud	15,742	22	113,183	9
Ciencias exactas y naturales	22,905	3	22,464	2
Ciencias sociales y administrativas	27,249	37	591,415	45
Educación y humanidades	19,991	3	157,004	12
Tecnología	192,233	26	385,921	30

Fuente: Anuies, 1980, 1994.

Utilizaremos una agrupación de disciplinas y campos de estudio que ya se empleó en un documento de la OCDE con objeto de establecer comparaciones internacionales. En esta exposición agrupamos ciencia y tecnología el conjunto de las formaciones en salud, derecho con economía y comercio, y por último educación junto con letras y las "otras" ciencias sociales (cuadro 2.12). México no está en mal lugar en comparación con otros países de la OCDE desde el

punto de vista de la ciencia y la tecnología: viene después de Alemania, Finlandia, la República Checa y Hungría, pero en un nivel comparable al de muchos otros países avanzados. En cambio, México está entre los primeros, junto con Bélgica y los Países Bajos, muy adelante de los demás países, en lo relativo a derecho, economía y administración, si nos referimos a los datos recabados en el informe sobre la educación superior y el empleo.

Sin embargo, debemos hacer dos correcciones a esta observación. La primera es que en la mayoría de los demás países de la OCDE existe un sector no universitario compuesto de formaciones más cortas, con carácter más práctico y profesional; si esto fuera considerado, México se situaría en un lugar mucho menos favorable desde el punto de vista de las calificaciones técnico-profesionales. Otra corrección se refiere a la tasa de escolarización en educación superior: en general, mientras más elevadas son las tasas, más disminuye el peso relativo de las disciplinas técnicas o científicas. Nos vemos obligados a concluir que el peso de las formaciones científicas y técnicas es modesto para el nivel actual de desarrollo económico de México. Esto no significa que haya que acrecentar necesariamente el número de estudiantes en las ramas existentes sin antes examinar cuidadosamente la situación del empleo.

Cuadro 2. 12.

NUEVAS INSCRIPCIONES, MATRÍCULA Y SALIDAS DE LAS FORMACIONES SUPERIORES POR GRANDES CAMPOS DE ESTUDIO, 1992 (a)						
	INGRESO		MATRÍCULA		SALIDAS (b)	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Ciencias	5316		22,240		2,752	
Tecnología (c)	94,427		406,882		46,5234	
Subtotal	99,743	33	429,122	34	49,275	26
Ciencias sociales	17,031		78,386		12,550	
Letras	4,323		15,201		1,645	
Educación	44,691		140,228		33,879 (d)	
Subtotal	66,045	22	233,815	19	60,624	92
Derecho	23,572		218,383		15,913	
Administración	87,236		370,047		49,716	
Subtotal	110,807	37	488,430	39	65,629	32
Salud	24,862	8	110,411	9	14,946	8
Total	301,457	100	1 261,778	100	190,474	100

(a). Clasificación adoptada en el Informe sobre la educación superior y el empleo.

(b). Egresados

(c) Incluye a los ingenieros agrónomos.

(d) En lo relativo a las escuelas normales, se tomó el número de estudiantes de cuarto año.

Fuente: Anuario Estadístico 1993, SEP-Anuies, *Estadística básica del sistema educativo nacional, 1993-1994*, SEP. (184)

Es de temer que ya los egresados no hallen sino empleos muy modestos, de los que les será muy difícil salir. Así no es difícil que la intensidad de la demanda para el campo de la administración, de la contabilidad o del comercio sea una elección de tipo propiamente económico: se trata de una demanda "flotante" que se carga sobre ramas distintas en ciencia, tecnología o medicina, que son disciplinas "duras". Este es otro motivo para pensar que las sucesivas administraciones han tenido razón en buscar un equilibrio en dirección de la ciencia y la tecnología.

Con frecuencia la educación sigue siendo bastante académica, enciclopédica, con trabajos prácticos que sólo son una ilustración del curso más que una oportunidad de aprendizaje experimental o de contacto directo con problemas concretos. Por supuesto, hay notables excepciones a esta regla, pero al parecer ése es el modelo dominante, así como la carrera es el modelo dominante en términos de organización de la enseñanza.

Habríamos esperado mayor diferenciación, con formaciones de un carácter profesional más marcado, es decir mucho más práctico, o por el contrario, formaciones más académicas donde la investigación y la docencia estuviesen íntimamente vinculadas. En los hechos, por lo general las escuelas profesionales no lo son, si tomamos la palabra en el sentido de una gran apertura al mundo del empleo; y en las grandes instituciones de investigación, la investigación y la docencia están claramente separadas. En un sistema tan vasto, desearíamos que se estableciera cierta diferenciación donde las formaciones y, por tanto, las instituciones adquieran un carácter y una identidad propios.

### **Exigencias complementarias: el procedimiento de titulación**

Lo que resulta preocupante es que la mitad de los egresados no satisfacen esta exigencia complementaria y, por tanto, no obtienen el título, necesario para el ejercicio de una profesión reglamentada o para la continuación de estudios de posgrado. Esta proporción varía según las disciplinas y las instituciones: hemos hallado casos en el que el número de licenciados no superaba la cuarta parte de sus egresados. Algunas universidades se han preocupado ante este fenómeno: nos interesó la solución adoptada en la UAM, donde existe un programa integrado al último año de estudios, conducido por un equipo de estudiantes; se ve ahí una intención pedagógica vinculada con los objetivos perseguidos en una formación de profesionales.

### Los estudios de posgrado

El desarrollo de este nivel de estudios es necesario en México para alimentar la investigación y para mejorar la formación de los profesores en la educación superior. Actualmente la mayoría de los docentes (alrededor del 80 por ciento) sólo tienen licenciatura.

La medicina es la dominante en materia de especialización; en maestría, son las ciencias administrativas y sociales; en doctorado, las ciencias exactas y naturales, pero sólo representan a 117 inscritos y 80 títulos de doctor. Las disciplinas más representadas son la física y la biología. México sólo produce 250 doctores por año. Son cifras muy bajas para un sistema de educación superior tan importante.

**Cuadro 2. 15.**

MATRÍCULA DE POSGRADO SEGÚN EL CAMPO DE ESTUDIOS, 1992						
	Especialización		Maestría		Doctorado	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Agronomía	95	0.5	1,036	3.0	81	4.0
Ciencias exactas y matemáticas	184	1.0	2,411	8.0	693	32.0
Educación y letras	687	4.0	6,070	20.0	425	20.0
Tecnología	967	6.0	5,525	18.0	287	18.0
Ciencias sociales y administrativas	9,752	22.0	15,150	49.0	523	24.0
Salud	11,755	68.0	998	3.0	142	7.0
Total	17,440	100	31,190	100	2,151	100

Fuente: Anuies-SEP, Anuario estadístico 1993.

La UNAM, por sí sola, reúne 23 por ciento de la matrícula; le siguen algunas instituciones como las universidades de Guadalajara y Nuevo León y el ITESM de Monterrey, sobre todo orientadas hacia la maestría. Por último, vemos una fuerte concentración en el sector público, que reúne a más de tres cuartas partes de la matrícula, cerca del 87 por ciento en especialización y doctorado. Esta concentración del posgrado y de las actividades de investigación no es sorprendente, habida cuenta de la historia de la educación superior en México. Podemos hallar en este nivel grandes ventajas, pues el dinamismo de los estudios avanzados y el de la investigación exigen una cierta "masa crítica". Pero podemos también preguntarnos si no fuese benéfico un esfuerzo de federalización. Hay instituciones de tamaño modesto que pueden convertirse,

en lo que se refiere a un área particular, en polos de excelencia. Ello permitiría conservar o atraer a ellas estudiantes y docentes de calidad, acercando más la docencia y la investigación.

Así pues, está claro que hay que desarrollar los estudios de posgrado; por cierto, el movimiento está en marcha. Pero tal desarrollo no debería darse en una forma anárquica, en la que cada institución decidiera al respecto individualmente: habría que implantar redes de instituciones que intercambiasen entre sí estudiantes de ese nivel; instituciones como UNAM, UAM, Colmex, IPN y su Centro de Investigaciones Avanzadas podrían desempeñar un papel particular en la creación y la animación de tales redes y, por tanto, en la formación de.

### ***Una visión de conjunto: rasgos preocupantes***

#### ***La complejidad***

Los expertos de la OCDE perciben una gran complejidad en el sistema de educación superior y afirman dicha complejidad es particularmente marcada en el nivel de la educación media superior. Esta característica hace difícil la definición y sobre todo la puesta en práctica de cualquier estrategia global. Es también un obstáculo para la información de los jóvenes y de sus familias. Además, las fronteras entre los diversos componentes de este conjunto son muy poco permeables. Esto es particularmente cierto en el caso de las escuelas normales que, todavía no se sienten integradas a la educación superior. El sector tecnológico también parece girar sobre sí mismo; todos sus responsables se formaron en él, y en él han hecho carrera. Las fronteras son igualmente poco permeables entre las instituciones, en particular a causa de la autonomía de las universidades. La reducida permeabilidad general cancela la movilidad para los estudiantes, porque difícilmente pueden cambiar de institución. Todo contribuye a esta dificultad: las escuelas medias superiores integradas a las instituciones de educación superior, el pase automático, la dificultad de revalidar sus estudios.

#### ***Una diferenciación débil***

Paradójicamente, este sistema heterogéneo y complicado es también muy poco diferenciado. No es que el número de ramas sea insuficiente, mas al

contrario: son demasiado numerosas. El problema es más bien el de su rigidez y la insuficiencia de posibilidades de salidas intermedias. Para la educación media superior, el objetivo dominante es preparar a los alumnos para la educación superior, y las formaciones que no conducen a ello se ven desvalorizadas y están perdiendo impulso. En el nivel superior no hay sino una puerta de salida: la licenciatura. Cuando se ingresa a la educación post-obligatoria, se emprende pues un camino en el que prácticamente la única perspectiva de buen éxito exige por lo menos ocho años de estudios.

Sin embargo, más allá de las felices diferencias de estilo y de orientación, entre las grandes instituciones de enseñanza superior, y pese a las reformas que representaron la creación del IPN y más recientemente, la de la UAM, todas esas instituciones trabajan siempre según el mismo modelo. Aquí hay facultades y escuelas profesionales, allá hay departamentos, pero en todas partes existe esa referencia única que es la carrera. Ni siquiera subsiste una diferencia clara entre los objetivos de las universidades y los del sector tecnológico, ya que las universidades poseen también ramas técnicas. La única verdadera diferencia tiene que ver con el estatuto autónomo o no, diferencia que concierne a los administradores más que a los estudiantes.

### ***Un carácter selectivo***

Sin siquiera tener en cuenta lo que ocurrió durante la educación básica, se constata que, para la tercera parte de la cohorte de 1976 que ingresa a la educación media superior, poco más de la mitad la termina (2 sobre 3 para el bachillerato, pero sólo 1 de 3 para la educación profesional), 1 sobre 3 solamente pasa a la educación superior; 1 sobre 6 termina los estudios de licenciatura, y 1 sobre 12 obtiene el grado de licenciado: estas cifras producen vértigo y no nos parecen estar suficientemente presentes en la conciencia de los maestros ni de los responsables de la educación.

Entre quienes no llegan a término, una minoría no busca ingresar en la enseñanza superior o bien no es admitida. Pero la mayoría abandona en el camino, en otro momento. Los periodos de los abandonos y sus causas no han sido estudiados en su conjunto, y sería sin embargo muy importante hacerlo si se quiere poner remedio. Se nos ha dicho que se producen muy pronto, a menudo desde el primer semestre de cada uno de los dos ciclos.

En cuanto a las causas, si como se nos dijo son ante todo económicas - pues los jóvenes no pueden asumir los gastos ocasionados por sus estudios o deben trabajar al mismo tiempo para vivir -, ello pone de manifiesto el carácter inequitativo del sistema. Si en cambio hubiera que hallar esas causas en las dificultades que encaran los estudiantes para adaptarse a las exigencias de la escolaridad, esto pondría en tela de juicio ya sea el procedimiento de admisión o los métodos de enseñanza.

Otra causa puede ser que, para una parte, de la población, en concreto la más modesta, la perspectiva de estudios tan largos lleva al desánimo y a ello se añade la ausencia de diferenciación en la duración de los cursos. Por último, nos pareció que los maestros no se preocupan mucho por esos abandonos, que les parecen cosa natural. Los términos usados en español, *deserción* o *reprobación*, indican claramente de qué lado se busca al culpable.

Todo ocurre como si el fin fuese obtener una elite restringida, sin preocuparse del costo financiero y sobre todo humano de todos los fracasos aludidos. Si ese objetivo meritocrático pudo haber tenido sentido cuando la educación superior sólo iba dirigida a una minoría que no tenía que preocuparse demasiado por su futuro, cuando la sociedad se dividía en una clase dirigente y una masa poco instruida, ya no corresponde en absoluto a las expectativas de la economía ni de la sociedad actuales.

### ***Un funcionamiento inequitativo***

Se sabe que mientras más elitista es un sistema, menos equitativo es socialmente. Ya hemos sugerido que los abandonos podían ser provocados por razones económicas y sociales, pero que también los fracasos pueden atribuirse a la educación media, ya sea que se produzcan en ella o bien que se trate de un rechazo al intentar ingresar en el nivel superior, o también que luego se incrimine a la educación superior de la baja calidad de los conocimientos adquiridos.

### ***La diferenciación educativa por género***

La proporción de mujeres orientadas al bachillerato general es exactamente la misma que la de los la proporción de mujeres aceptadas en las escuelas medias superiores universitarias es prácticamente la misma. La única diferencia notable es que las muchachas son un poco menos numerosas en las ramas del

bachillerato tecnológico, pero más numerosas en la rama profesional. En la educación superior, las mujeres representan ahora 45 por ciento de la matrícula. La proporción varía naturalmente según los campos de estudio, pero sin embargo son el 25 por ciento en las escuelas de ingeniería, 58 por ciento en el sector de la salud, 64 por ciento en letras.

### ***Hacia un sistema renovado***

Así pues, el sistema actual no sólo es frágil, sino que responde mal a las necesidades que señalamos: reducir las desigualdades, hacer lugar a las clases medias, poner a la elite al servicio de todos. Es pues necesario avanzar hacia un sistema renovado, más diferenciado y menos complicado: esas dos orientaciones deberán permitir romper con el elitismo y, por tanto, mejorar la equidad.

Diferenciar significa introducir más flexibilidad en el sistema. Esa flexibilidad no se limita a una mayor plasticidad de los cursos, que tan necesaria hemos visto que resulta. Se trata de permitir que las instituciones, en su conjunto o individualmente, respondan mejor a las expectativas de la sociedad, a las necesidades de la economía y del desarrollo local, a las aspiraciones y las posibilidades de los estudiantes. Es lo que puede llamarse, para retomar un término ya usado en México, la pertinencia de las formaciones. Pero la pertinencia no responde realmente a las necesidades más que cuando va acompañada por la calidad. A su vez, la calidad descansa sobre medios, recursos humanos y recursos financieros.

La diferenciación y la simplificación atañen a los dos niveles, medio superior y superior, aunque pueden traducirse en orientaciones de reformas distintas. Para el superior, nos parecen esenciales la diversificación de los niveles de salida y más generalmente la búsqueda de flexibilidad. En el México del mañana, la finalidad de las formaciones medias superiores no puede, en efecto, concebirse tan sólo como preparación al ingreso a la educación superior, ya que cualquier otra salida se considera un fracaso: se trata también de proporcionar calificaciones tecnológicas y generales que permitan a los estudiantes ocupar puestos intermedios en la economía y en la sociedad.

## CUESTIONES CLAVE

### *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, puede decirse que la educación superior tuvo durante mucho tiempo como función el formar a una elite social, los miembros de las profesiones liberales y los cuadros de la administración pública. Su objetivo era profesional, sus programas de estudios 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, psicólogo) 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.

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 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 la conformación de grandes regiones, donde se requiere de cierta transparencia y donde se instaura cierta movilidad de las mercancías, de las ideas y finalmente de las personas: América del Norte es ahora una de esas regiones. Ambos cambios implican para la economía una fuerte incertidumbre; para el mercado de trabajo, la exigencia de mayor flexibilidad, y para los individuos, la certeza de que, sea cual fuere la calidad de su formación inicial, a lo largo de su vida tendrán la necesidad de adaptarse al cambio y continuar aprendiendo. Flexibilidad y movilidad aparecen ahora como las palabras clave.

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 ubique en las tres ramas de contabilidad, derecho y administración, que son además aquellas cuyos efectivos más han aumentado, mientras que está lejos de ser probable 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.

La profesionalización se sustenta en competencias personales y transversales (asumir responsabilidades, comunicar, trabajar en equipo, documentarse, razonar, etc.) por lo menos tanto como en 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.

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 nivel determinado de formación, sobre todo la licenciatura, una diversificación de los niveles y los tipos de formación y la posibilidad de progresar mediante una formación a lo largo de toda la vida

#### *Una flexibilidad de las formaciones*

Así, sería posible abrir las nuevas especialidades útiles a la economía sin por ello aumentar aún más el número de carreras. Se podría entonces avanzar en las universidades 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 en las universidades que han adoptado una estructuración por departamentos. ¿No iría esto también en favor de un acercamiento de las escuelas normales y las universidades - la docencia es una carrera profesional entre otras - y permitir así una movilidad de los estudiantes en ambos sentidos?

Además, algunos conocimientos deberían estar presentes en todas las formaciones, por ejemplo la informática, nociones de economía o lenguas extranjeras. La aplicación de este principio puede darse bajo la forma de un tronco común que permita el encuentro de estudiantes de especialidades distintas, así sea mediante una adaptación más específica de 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 a esfuerzos en marcha en muchas instituciones, su práctica todavía no está suficientemente desarrollada ni entre los estudiantes ni entre los profesores.

### **Las medidas de la calidad**

Una tendencia consiste en medir la calidad por la "eficiencia 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 tres cuestiones complementarias sobre la eficiencia, sobre el destino de los egresados y sobre lo que éstos han aprendido.

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 aún habría que precisar qué significa "con éxito": si se toman en cuenta aquellos que efectivamente obtuvieron el título de licenciados (titulados), o si se limita a tomar en cuenta a quienes aprobaron sólo la evaluación de resultados (egresados) sin haber satisfecho necesariamente las exigencias complementarias, la eficiencia varía de uno al doble.

El destino de los egresados es muy poco conocido, tanto en el ámbito nacional como en el de las instituciones. 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 evolución 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.

Por lo que toca a la evaluación de los conocimientos y competencias de los estudiantes, su transparencia es actualmente insuficiente. Se trata, básica-

mente, de evaluaciones semestrales (o en ocasiones trimestrales) y de la evaluación de fin de ciclo. Sobre este punto parece haber prácticas muy diversas. En el caso más extremo, pero por desgracia 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 pueden elegir a su profesor al principio del semestre. Felizmente, parece que se realizan esfuerzos por mejorar la confiabilidad de las evaluaciones, sobre todo con un examen en el que un equipo de docentes es responsable de la evaluación de todos los estudiantes de un mismo nivel. Además, esto conduce más tarde 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 con el cual deberían colaborar por cierto las comisiones de definición de contenidos cuya implantación propusimos más arriba, y que deberían aprovechar la experiencia de otros países.

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.

La modernización está también 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 Profesiones, a fin de 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 un temor de que los estudios de licenciatura no desarrollen las capacidades de síntesis y de redacción, o 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 a la adquisición de esas capacidades durante la licenciatura o bien al desarrollo de los estudios de posgrado?

Exigir, como es igualmente posible, 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 un egresado de cada dos 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 o a lo largo del desempeño profesional.

### ***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, 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.

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 Anuiés lo sabe. Habrá que darle un aspecto internacional, pero también cuidarse de que sea sólo una evaluación interna de la educación superior: 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 y 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 escandalosa.

Además, la evaluación de una institución obviamente no se limita a la constatación de una calidad medida por sus resultados. Conciernen también a la calidad en un segundo sentido, el de la aplicación 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 conocimiento por el conjunto de los actores de la institución, las universidades, tienen una política; a menudo expuesta en un documento plan o programa válido para la duración del mandato rectoral, la ausencia de una referencia a más largo plazo puede ser lamentable.

No obstante, el personal y con mayor razón los estudiantes, no tenían conocimiento sobre esto y su horizonte se limitaba en el mejor de los casos a la unidad, facultad, escuela, instituto, de la que formaban parte. 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 recursos y responsabilidades.

### *El 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 estudiantes por cada 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 son de tiempo parcial (casi siempre medio tiempo) y los demás son eventuales pagados por hora-clase. Las tasas de reclutamiento de cuadros pierden mucho de su sentido. **Hay más docentes profesionales que profesionales docentes** a esto se le llama "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 escucha 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 la década de 1960 hasta principios de 1980.

Este análisis abarca al 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, sobre todo en las universidades públicas y en el IPN; pero el número de investigadores es modesto en relación con el de docentes. Resulta impactante que la enseñanza y la investigación estén tan separadas, algo a lo que ya hemos aludido. Normalmente, los investigadores enseñan por 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 o facultades) están casi siempre 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.

Las contrataciones de nuevos docentes, que serán en consecuencia 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 se haría 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. Se requiere ahora pensar en el relevo de los docentes reclutados en masa durante el decenio de 1970.

Para los docentes actuales parece posible darles tiempo para perfeccionarse si se administra más eficazmente la enseñanza y se disminuyen los horarios

demasiado pesados. Podría celebrarse con ellos acuerdos formales 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 pensarán que se desprecia 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.

## RECOMENDACIONES

Muchas indican direcciones a explorar más que medidas detalladas, las que corresponderá definir a las autoridades mexicanas. Sabemos además que la aplicación de estas recomendaciones con frecuencia presupone que se satisfagan ciertas condiciones o que se realicen cambios previos. Sería interesante situarlas en el contexto de las siguientes preguntas:

- i) ¿En qué medida estas recomendaciones traducen una necesidad real y urgente para la renovación de las formaciones que siguen a la educación obligatoria?
- ii) ¿En qué medida las soluciones propuestas pueden y deben aplicarse a corto, a mediano o a largo plazo? ¿Qué alternativas, qué soluciones complementarias podría contemplarse?
- iii) ¿Qué dificultades prácticas podemos esperar encontrar en la aplicación de estas recomendaciones y qué consecuencias indeseables o imprevistas pueden tener?

### *Prioridades cuantitativas*

Para precisar las prioridades, hay que tener una visión de conjunto de las formaciones postobligatorias y, habida cuenta de las restricciones presupuestales, identificar los sectores a consolidar y aquéllos que deben ser desarrollados.

- Para la educación media superior, prever un crecimiento de la demanda; aumentar la parte de las formaciones profesionales y tecnológicas, hasta alcanzar, en un primer momento, la tercera parte de la matrícula total;
- para la educación superior, prever un aumento de la matrícula a mediano plazo, pero bajo reserva de controlarla mediante pruebas de calidad al ingreso y a la salida, de cuidar que disminuyan en forma sensible los abandonos, de acompañarla con los recursos necesarios de personal calificado y medios financieros;
- desarrollar prioritariamente los institutos y universidades tecnológicos;
- establecer un plan de reclutamiento de maestros de educación básica y tenerlos en cuenta para determinar el número de lugares en las escuelas normales;
- aumentar la matrícula de las maestrías y los doctorados y reclutar candidatos en la educación superior y entre los miembros del personal en funciones; para ello, conformar redes de instituciones, confiando un papel particular a las instituciones del ámbito federal.

### **Equidad**

El funcionamiento del sistema actual no beneficia a fin de cuentas más que a un número restringido de estudiantes, y muchos abandonan a medio camino. Dado el nivel de desarrollo que ha alcanzado ahora, es necesario que el acceso a las distintas formaciones se rija por algunos grandes principios. En particular, deberá buscarse una mayor equidad tanto en el aspecto geográfico como en el social.

- Admitir en la educación media superior a todos los candidatos que tengan la capacidad de recibirla; garantizar que todos los candidatos de un mismo nivel tengan las mismas oportunidades de acceso a las formaciones deseadas;
- implantar para todos los candidatos a ingresar a la educación superior un procedimiento de admisión selectiva, basado en un examen y en los resultados obtenidos en el bachillerato; controlar el flujo de ingreso en las diversas ramas en función de la calidad de los candidatos y de la apreciación de las salidas profesionales; incitar a las instituciones a agruparse para organizar la admisión;

- desarrollar los servicios de tutoría y de apoyo a la orientación de los escolares y estudiantes universitarios de los niveles medio superior y superior.
- ampliar en forma considerable el sistema de becas de estudios: el principio debería ser que un joven reconocido como apto para ingresar a la educación media superior o superior no se vea impedido de hacerlo por dificultades financieras;
- Generar estadísticas sobre el origen social de los estudiantes.

### ***Pertinencia***

Por razones históricas, el sistema funciona con demasiada frecuencia en forma independiente de su contexto social. La pertinencia de las formaciones sólo puede mejorar profundizando los vínculos con la economía, y más generalmente con la sociedad, tanto en el nivel de la educación media superior como de la educación superior.

- Hacer participar a los representantes de los actores económicos y sociales en las diversas instancias de las instituciones;
- definir los programas de estudio en común con los de técnico profesional, en el marco de comités nacionales permanentes - uno por cada sector profesional compuestos por representantes de los actores económicos y profesores;
- estimular a las instituciones a efectuar trabajos para las empresas: estudios, investigaciones, realizaciones, formación continua de personal; para los institutos tecnológicos, eliminar las dificultades de orden reglamentario a este respecto. Incitar a las instituciones a involucrarse en el desarrollo económico local y a formar creadores de empresas;
- reclutar para los puestos no permanentes personas que tengan además un empleo en una empresa o en la administración pública; para los puestos permanentes de los institutos tecnológicos, dar preferencia al reclutamiento de personas con experiencia profesional en empresas;
- establecer periodos de trabajo en empresas para los estudiantes en el marco de los programas de estudios, con un estímulo financiero que se otorgaría a quienes realicen esas prácticas;

- redefinir el servicio social de los estudiantes para que se ejerza en favor de los medios desfavorecidos, formar a quienes lo dirijan, determinar en el ámbito local los proyectos con los núcleos de población que podrían beneficiarse de ellos, mediante un trabajo conjunto entre las instituciones de formación y las administraciones estatales,

### ***Diferenciación y flexibilidad***

Las necesidades de la sociedad, y en particular la transformación de las salidas profesionales, exigen una ampliación de las formaciones, una diversificación de los niveles de salida y una movilidad de los estudiantes en el espacio y el tiempo. Esto debería conducir a hacer las trayectorias más flexibles y a desarrollar los niveles de diplomas intermedios, en el marco de ramas progresivas, accesibles en cuanto a formación inicial así como a formación continua.

- Formular estudios de licenciatura más flexibles: especialización progresiva; conocimientos comunes (en informática, economía, idiomas), ya sea bajo la forma de (237) un tronco común, o con una adaptación más específica a cada rama, distribución modular en créditos;
- preparar, en particular, una reforma de las escuelas normales que las acerque a las universidades y permita una movilidad de los estudiantes entre unas y otras;
- buscar adaptar la duración de los estudios de licenciatura al ritmo propio de cada estudiante y disminuirla en promedio,
- desarrollar considerablemente el nivel de técnico superior, intermedio entre bachillerato y licenciatura, ya sea en el marco de las formaciones existentes, sobre todo en el sector tecnológico, o en instituciones tales como las universidades tecnológicas;
- facilitar la progresión de un nivel de calificación a otro. Instituir ramas con diversos niveles: trabajador calificado (capacitación), técnico profesional, técnico superior especializado, profesional, posgrado;
- prever el acceso a estas ramas en el marco de una formación recurrente. Más generalmente desarrollar la formación continua y alentar la participación de las instituciones y el personal de la educación media superior y superior en esta formación.

### **Calidad**

Tras el periodo de desarrollo cuantitativo, se consolida hoy en día la preocupación de la calidad. Un primer paso consiste en ponerse en condiciones de garantizar tal calidad, y en primer lugar la de los diplomas otorgados, mediante evaluaciones indiscutibles. Podrá entonces trabajarse para mejorarla, y en particular para disminuir el número de fracasos y de abandonos.

- Elaborar referencias nacionales Para los conocimientos y competencias de cada rama, y evaluar en referencia a ellas; respaldar permanentemente los esfuerzos del Ceneval;
- mantener la política de evaluación de las instituciones de educación superior y hacer participar en ella a los representantes de los medios económicos;
- establecer un sistema nacional de acreditación de las instituciones y sus programas;
- mejorar la confiabilidad de las evaluaciones de los estudiantes a fines de semestre y al fin del ciclo, sobre todo mediante exámenes objetivos concebidos por un equipo de docentes, de manera que la evaluación no sea dejada a un solo profesor;
- conocer, en el ámbito nacional y en cada institución, el destino de los estudiantes que se salen a medio camino o que egresan al final de los estudios; estudiar las causas de abandono;
- renunciar, para el otorgamiento del título de licenciatura, fuera del servicio social, a cualquier exigencia complementaria tras la validación final que se haga al término de los estudios.(238)

### **Perfeccionamiento del personal**

-2

Mucho ha hecho el personal para garantizar el crecimiento cuantitativo de las formaciones medias y superiores. Sin embargo, el mejoramiento de la calidad y la aplicación del cambio requieren de nuevas políticas de reclutamiento, de perfeccionamiento y de desempeño profesional.

- Establecer un marco nacional para los docentes, que favorezca su movilidad entre instituciones;

- concertar acuerdos de formación con los docentes en funciones, previendo actividades a realizar en pedagogía e investigación, el tiempo dedicado y eventualmente el sobresueldo concedido o la promoción contemplada; implantar unidades de formación y de investigación educativas; hacer más claros los criterios de promoción en todas las instituciones y vincularlos más a una evaluación;
- reservar dentro de lo posible las contrataciones de nuevos docentes permanentes en la educación superior a personas titulares de un doctorado, o que hayan obtenido una maestría y estén preparando un doctorado; en este último caso, la contratación sólo será provisional, pero se concedería tiempo al profesor para terminar sus estudios doctorales y adquirir un complemento de formación pedagógica;
- reservar toda nueva contratación de profesores eventuales a personas que tengan además, fuera del sistema educativo, un empleo, una competencia y una experiencia profesional sobre la cual basar su enseñanza; proponer a quienes dan clases actualmente sin llenar esta condición puestos permanentes a cambio de una formación complementaria;
- monitorear y ampliar la aplicación del sistema de estímulos salariales y verificar que no haya un deslizamiento hacia una atribución por antigüedad. Privilegiar el trabajo en equipo de los docentes y ampliar el sistema de estímulos salariales a los equipos; alentar la creación de equipos de docentes-investigadores y revisar la separación entre las estructuras de investigación y de docencia;
- organizar más formaciones de perfeccionamiento para el personal no docente.

### **Recursos financieros**

Las instituciones públicas reciben del gobierno federal la mayor parte de sus recursos. Sin embargo, los criterios que guían esta adjudicación no son ni claros ni públicos. Resulta indispensable una corrección de los subsidios públicos, pero las instituciones superiores no pueden seguir viviendo sólo con esos recursos: deberán buscar otros nuevos merced a la profundización de sus relaciones con la economía y la sociedad.

- Revisar el procedimiento de adjudicación de montos federales a las instituciones: una parte determinada según reglas aritméticas simples; una

parte prevista en el marco de acuerdo formal plurianual entre la SEP y la institución, recomendado abajo; - Acrecentar en forma sensible los recursos provenientes de la formación continua, de estudios e investigaciones para las empresas y los municipios, de la participación en el desarrollo local; consagrar a tales actividades Parte del tiempo de trabajo del personal;

- Encarar un aumento de la contribución de los estudiantes al costo de sus estudios, simultáneamente con el desarrollo de las becas.

Conclusión, como se puede observar el trabajo de los examinadores de OCDE devela importantes y urgentes problemas de la educación superior de nuestro país, enmarcados en un contexto de globalización que les da una dimensión distinta a la que tuvieron en el pasado. Las recomendaciones pueden ser matizadas y aun cuestionadas, pero no ignoradas si es que quienes dirigen los destinos de las instituciones de educación superior se interesan por una mejoría real de estas: Esto último en la perspectiva planteada por los examinadores; es decir, en qué medida el sistema educativo responde a las necesidades de la economía y de la sociedad actuales y en qué medida puede contribuir a la consecución del desarrollo económico y el progreso social.

## CÁPSULAS BIBLIOGRÁFICAS

---

***El papel de la política para el cambio y desarrollo en educación superior***  
*Policy paper for change and development in higher education United Nations*  
*Educational Scientific and Cultural Organization*  
*PARIS, UNESCO, 1995*

---

El documento presenta un análisis desde el punto de vista de la política para el cambio de la educación superior, tanto a nivel sistema como a nivel institucional, con base en las principales tendencias mundiales y considerando el papel que la UNESCO ha desempeñado en este ámbito durante los últimos años.

### ***1. Las tendencias en la educación superior***

Los desarrollos recientes en educación superior son diversos y con frecuencia responden a contextos locales, regionales e incluso nacionales. Sin embargo, tres principales tendencias emergen en este ámbito:

#### ***1.1 Una expansión de carácter cuantitativo***

Que ha sido acompañada por una continua desigualdad tanto entre países como entre regiones, y que puede ser observada por las tasas de crecimiento (estudiantes matriculados en educación superior) mostrando diferencias sustanciales de una región o de un país a otro.

Estas tendencias son ocasionadas por algunos factores, tales como: la tasa de crecimiento demográfico, los avances significativos en la selección de alumnos cada vez más jóvenes para ser admitidos en educación superior, el grado de desarrollo económico experimentado por muchos países y

regiones, y la conciencia de que este desarrollo tiene correlación con la inversión en educación.

Otra razón importante que emerge es la independencia y la democracia de los países, la cual es vista en la educación superior como un instrumento clave, no únicamente para el desarrollo económico futuro sino también para el cambio político, social y cultural requerido, que remueva los vestigios del colonialismo y de sistemas antidemocráticos aún existentes.

### **1.2 Diversificación de estructuras institucionales, programas y formas de estudio**

La diversificación se plantea como aquellos cambios en las estructuras institucionales y en las formas de educación superior, que han sido o están siendo instrumentadas por las autoridades educativas nacionales y por las mismas instituciones. Y que han conducido a la diversificación de la educación superior en prácticamente todas las regiones del mundo.

Los argumentos para estos cambios son tanto internos como externos. Entre estos, los siguientes han sido de particular relevancia para el proceso de la diversificación:

El incremento en la demanda de la educación superior y la necesidad de respuesta tanto a ésta como a su diversificación.

Los cortes drásticos en el gasto en educación pública superior, lo que ha conducido a las instituciones a diseñar medios alternos de financiamiento y a implantar programas de costo-efectividad.

Los cambios constantes en las necesidades del mercado de trabajo, han requerido que las instituciones de educación superior, diseñen medidas para la capacitación de los egresados, tanto en el campo tecnológico como administrativo, con el propósito de adaptarlos a los nuevos contextos como resultado de la globalización y regionalización de la economía.

El continuo avance de la ciencia y su impacto en el desarrollo de las disciplinas académicas y en su amplia diversificación.

El creciente conocimiento de la necesidad de promover interdisciplinaria y multidisciplinariamente, enfoques y métodos de enseñanza, entrenamiento e investigación.

El rápido desarrollo de nuevas tecnologías en información y comunicación y su creciente aplicabilidad hacia las funciones y necesidades en la educación superior.

### **1.3 Las restricciones financieras.**

La limitación de los fondos públicos es una de las principales restricciones en el proceso de cambio y desarrollo de la educación superior. Es también una fuente de su crisis y de las relaciones tirantes entre el Estado y la comunidad académica.

La correlación entre inversión en educación y el nivel de desarrollo social, económico y cultural esta bien establecido. Hay, por consiguiente, interés acerca de la continuidad de la demanda y su relación con la expansión cuantitativa, en los patrones existentes, y el nivel de financiamiento.

En la mayoría de los casos, el crecimiento en la matrícula no ha sido acompañado por incrementos en la asignación de recursos en términos reales, obligando a muchas instituciones a hacer recortes en su presupuesto, afectando, entre otros; a los programas de estudio, la modernización de la infraestructura e incluso a los recursos del personal académico. En este contexto, se plantea que la restricción de fondos ha afectado a todo tipo de Institución de educación superior.

Asimismo se argumenta que el soporte financiero público continua siendo importante para la educación superior, pero las instituciones necesitan buscar fuentes alternas de financiamiento. Donde se haga participar a todos los involucrados; estudiantes, padres de familia y a los sectores público y privado. En este sentido, es necesario que las instituciones de educación superior mejoren su administración, con el objeto de hacer más eficiente la asignación de los recursos y puedan asumir de manera transparente su responsabilidad ante la sociedad.

## **2. La respuesta de la educación superior – una nueva visión**

La respuesta de la educación superior en la dirección de los cambios mundiales debe ser guiada por tres puntos de vista que determinen su posición local, nacional e internacional y su funcionamiento: Relevancia, calidad e internacionalización.

**2.1 La relevancia** es considerada en términos de su rol y lugar en la sociedad, sus funciones con respecto a la enseñanza, la investigación y los resultados de sus servicios. Así como su relación con el empleo, el Estado y las funciones públicas, y las interacciones con otros niveles y formas de investigación.

La necesidad de relevancia ha adquirido nuevas dimensiones, la economía moderna demanda egresados que constantemente se estén actualizando, que aprendan nuevas habilidades, que no solamente sean exitosos en el trabajo, sino que sean empleados creativos en continuo cambio a las demandas del mercado. En este sentido, la educación superior tiene que reformular su misión y redefinir muchas de sus funciones, particularmente aquella que considera a las necesidades de la sociedad con base en el aprendizaje y el entrenamiento.

**2.2 La calidad** se ha convertido en parte fundamental en la educación superior, esto es porque, la vinculación entre las necesidades de la sociedad y las expectativas de la educación superior; dependen de la calidad de su personal, de sus programas y estudiantes, así como de su infraestructura y de su ambiente académico.

La contribución y el mejoramiento de la calidad deberá comenzar con acciones que incluyan a los docentes y al personal de investigación, asignándoles un papel central en las actividades de las instituciones de educación superior.

Las políticas de desarrollo de recursos humanos, deberán estar basadas en principios claros y objetivos bien definidos, deberán dar énfasis a las necesidades de capacitación de los académicos, tanto a los de nuevo ingreso como a los que se encuentran en servicio, asimismo, es conveniente establecer mecanismos más rigurosos en la selección y entrenamiento del staff administrativo y directivo.

La calidad de los estudiantes representa un problema central, especialmente desde el punto de vista de masificación de la matrícula, la diversificación de los programas de estudio y los niveles de fondos para la educación superior. Hay consenso general de que la calidad de los estudiantes depende fundamentalmente de las actitudes y motivación de las salidas de los niveles anteriores. Por tanto es necesario revisar; la interface entre el nivel inmediato anterior y el nivel de la educación superior, la orientación vocacional del estudiante, así como la necesidad de fomentar la responsabilidad de los estudiantes con la sociedad, particularmente con aquellos fondos de soporte público.

Es esencial que la calidad contribuya a la búsqueda de soluciones que mejoren la calidad de la educación superior. Es importante que la calidad no sea llevada a cabo pensando únicamente en los beneficios financieros o estar relacionada principalmente con aquellos aspectos de eficiencia en el funciona-

miento de la Institución, y que además, permitan medir el desempeño institucional con indicadores de calidad.

La atención deberá dirigirse hacia la observancia de los principios de libertad académica y autonomía institucional. Sin embargo, estos principios no deberán argumentarse para oponerse a los cambios o para ocultar interpretaciones mezquinas de actitudes corporativistas y abusar de los privilegios del poder, teniendo un efecto negativo en el funcionamiento de la educación superior.

**2.3 La internacionalización** es ante todo una reflexión del carácter universal del aprendizaje y la investigación. Esta reforzada por la corriente del proceso económico y la integración política, así como por las necesidades de crecimiento para la comprensión intercultural, la expansión del número de estudiantes, profesores e investigadores quienes trabajan, viven y se comunican en un contexto internacional que asegura esta tendencia.

La internacionalización es facilitada por la expansión considerable de varios tipos de redes y por otros tipos de relaciones entre instituciones, académicos y estudiantes, y por el firme avance de las tecnologías de la información y la comunicación.

### **3. El rol de la UNESCO**

Las tendencias y demandas de la educación superior y su posible respuesta, han tenido implicaciones directas en el trabajo de la UNESCO, generando reflexiones sobre el nuevo papel que debe desempeñar la Organización dadas las condiciones actuales. Entre estas destacan las siguientes:

**3.1** La consolidación del papel de la UNESCO en el desarrollo de la educación superior e investigación, en su facultad como la agencia especializada de las Naciones Unidas para cubrir estos campos.

**3.2** El compromiso de la organización hacia aquellos principios y valores que deben guiar las políticas y estrategias para el cambio y desarrollo en la educación superior, con particular énfasis en la atención de la demanda y la equidad.

**3.3** promover la diversidad de la educación superior, como un prerrequisito hacia su mejoramiento, relevancia y equidad.

**3.4** Y finalmente, el apoyo a la libertad académica y a la autonomía institucional, como valores perennes de la educación superior.

*Javier Suárez Rocha*

---

Rollin Kent (compilador)

**Los temas críticos de la educación superior en América Latina:  
Estudios comparativos.**

*México, Coedición de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,  
Universidad Autónoma de Aguascalientes  
y Fondo de Cultura Económica, 1996*

*172 pp.*

ISBN 968-16-4698-3

---

El autor de este volumen reúne tres ensayos comparativos sobre la educación superior en América Latina, representada por Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Se desarrolla un análisis de la evolución de las Instituciones de Educación Superior; desde el movimiento de reforma universitaria surgido del movimiento estudiantil de la Universidad de Córdoba Argentina en 1918, y sus ideales de democratización y gratuidad de la educación, hasta las actuales tendencias de modernización de los sistemas de educación superior.

En esta obra se revisan fenómenos recientes como el debilitamiento de los movimientos estudiantiles universitarios y su sustitución, como actor político, por el sindicalismo; la crisis financiera y su impacto en las condiciones de trabajo de los académicos, la calidad de la educación y la administración de las Instituciones de Educación Superior; el sostenido fortalecimiento de las instituciones privadas del nivel, hasta convertirse en competencia real para

las instituciones públicas; la tendencia reciente a introducir la evaluación institucional como instrumento regulador de la calidad de los servicios educativos y para otorgar el financiamiento, conforme a estándares determinados por las agencias gubernamentales y otras de carácter internacional.

Los autores de los tres ensayos incluidos en la obra (Ribeiro, Klein & Samperio, y Bruner) coinciden en sus apreciaciones respecto a las políticas y estrategias aplicadas por los gobiernos de la región respecto a la reestructuración del sistema de educación superior: financiamiento diferencial a las instituciones educativas en función de su eficiencia tanto académica como respecto al uso de los recursos a ellas destinados; aplicación de la evaluación institucional correctiva; establecimiento de programas de estímulo al desempeño docente y a la productividad de los investigadores; impulso a los estudios de posgrado; vinculación de los programas universitarios con las necesidades emergentes de la economía; entre otras.

De manera resumida el contenido de los tres ensayos es el siguiente:

Eunice Ribeiro Durham presenta la introducción del libro (páginas 9-30), en la que aborda los temas de: las líneas conductoras de la educación superior en América Latina, desde el inicio de este siglo con el movimiento de reforma universitaria de Córdoba en 1918; los idearios de las reformas; los problemas que enfrentaron las universidades de la región ante los cambios económicos y políticos de cada país; las políticas gubernamentales que recientemente se han estado aplicando a las instituciones de educación superior.

La autora concluye que en conjunto, las reformas que se están poniendo en práctica, contemplan una serie de medidas cuyo espectro abarca:

- Cobro de servicios como forma de complemento de las necesidades de financiamiento;
- Establecimiento de límites a la matrícula para carreras saturadas en las instituciones públicas;
- Establecimiento de mecanismos de evaluación de la calidad de la educación superior y de la productividad científica;
- Asociación entre el establecimiento de metas y financiamiento en función del desempeño;
- Descentralización del sistema de educación superior, mayor autonomía administrativa y simplificación de los controles gubernamentales.

Lúcia Klein y Helena Samperio presentan el segundo ensayo denominado: Actores, arenas y temas básicos (páginas 31-104), en el que ellas realizan un análisis comparativo de los cinco países arriba mencionados, con respecto a: la expansión de la educación superior en la región; los mecanismos aplicados por los gobiernos de dichos países para controlar la masificación de las instituciones públicas y el aliento a las instituciones privadas para hacer contrapeso a las primeras; las políticas adoptadas por los gobiernos para crear y consolidar una estructura y recursos humanos calificados para el desarrollo científico y tecnológico; la aparición de nuevas estrategias de financiamiento enfocadas hacia el mejoramiento de la eficiencia y la calidad de la educación superior.

Entre las conclusiones de esta autora encontramos la siguiente: la crisis de la educación superior en América Latina se manifiesta en el deterioro de la calidad, falta de adecuación al sistema productivo, rigidez curricular y financiamiento escaso, los cuales constituyen puntos de estrangulamiento de los sistemas de educación superior. En la perspectiva de la planeación, la educación superior comienza a ser evaluada a partir de una lógica que se aproxima a la del mercado: la visión prevaleciente es que las instituciones de educación superior ofrecen un servicio de mala calidad a un costo muy alto. En este contexto, los temas de la evaluación y de la autonomía constituyen el eje de la agenda de los años noventa.

Finalmente Joaquín Bruner presenta el tercer ensayo titulado: Educación en América Latina durante la década de 1980: la economía política de los sistemas. (Páginas 106-164). Los asuntos aquí tratados son los siguientes: La evolución y expansión del gasto público en la educación superior y su impacto sobre las formaciones profesionales; el proceso de diferenciación entre las instituciones de educación superior públicas y privadas; nuevos esquemas de financiamiento.

Las conclusiones que presenta este autor giran en torno a: a) Financiamiento público automático; b) Financiamientos públicos deliberados; c) Financiamientos privados; d) Modalidades mixtas de financiamiento.

Con respecto al modelo de financiamiento automático, Bruner afirma que el poder del gobierno para guiar el sistema en concordancia con los objetivos de desarrollo nacional disminuye al mínimo, en tanto que aumenta al máximo el poder corporativo de las instituciones para asegurarse una participación automática en el presupuesto fiscal destinado a la educación.

Bajo el modelo de del financiamiento por fórmula (inciso b), el gobierno que proporciona los recursos; ya sea directamente a las instituciones o a través de un organismo intermedio; emplea criterios objetivos, por lo general el cálculo de costos, para distribuir los fondos públicos. En otras palabras, renuncia a ejercer un control directo sobre las asignaciones y, mediante ellas, establecer una suerte de comando sobre el sistema en función de objetivos de desarrollo, a cambio de una mayor eficiencia interna de las mismas.

Bajo el modelo de financiamientos privados, se busca generar un contexto competitivo de oferta, bajo el supuesto de que los estudiantes "comprarán" el servicio donde sea de mayor calidad, en función de sus ingresos o de la posibilidad de obtener créditos vía institucional para cancelar los aranceles de matrícula. El modelo supone, además, un grado relativamente alto de selectividad en el ingreso a los establecimientos públicos, cuyos recursos para otorgar créditos son limitados, debiendo en el resto limitarse a alumnos en condiciones de pagar de manera directa. El estado está en condiciones de compensar los efectos potencialmente inequitativos del modelo aportando mayores recursos destinados a créditos. En ausencia de créditos, el sistema sería discriminatorio, pues excluiría el ingreso de alumnos sin recursos para pagar directamente sus aranceles.

Bruner dice que ningún sistema de educación superior se financia exclusivamente por uno solo de los modelos anteriores, sino que lo que predomina son esquemas de financiamiento mixtos; es decir financiamiento automático con recursos públicos y financiamiento parcial proveniente de fuentes no gubernamentales. Cada país de la región diseña la mezcla considerada como adecuada a sus posibilidades económicas y a las características de su política educativa relacionada con los objetivos de desarrollo.

Prócoro Millán Benítez

Miguel A. Pereyra, Jesús García Mínguez,  
Antonio J. Gómez y Miguel Beas (compiladores)  
***Globalización y descentralización de los sistemas educativos***  
Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1996  
496 pp.  
ISBN: 84-87682-26-X

---

La compilación que presentamos se origina en el simposio sobre *Descentralización y evaluación de los sistemas educativos europeos. Teoría, investigaciones y experiencias comparadas*, organizado por la Sociedad Europea de Educación Comparada y realizado del 13 al 16 de octubre de 1993 en Granada, España. Los trabajos que conforman la compilación reúne algunas de las ponencias presentadas en el simposio, junto con estudios que se han convertido en los últimos años en textos relevantes para el análisis de las cuestiones que competen a la Educación Comparada, en tanto que disciplina científica, y a la tendencia que ha marcado las reformas educativas en la última década: la descentralización.

El texto se compone de cuatro partes. En la *Primera parte*, compuesta de tres capítulos, se desarrollan algunas de las cuestiones teóricas y conceptuales implicadas en las investigaciones comparadas en el ámbito de la educación; Jürgen Schriewer, profesor de la Universidad Humboldt de Berlín y autor del primer capítulo, expone a través de un breve análisis histórico la ubicación de la ciencia comparada de la educación y sus perspectivas.

En el segundo capítulo, a cargo de David Slater, catedrático de la Universidad de Loughborough, Reino Unido, se argumenta a favor de una recontextualización "radical" que permita un análisis de los procesos de globalización y descentralización que rompa con la identificación entre la globalización y el dominio de la visión "euro-estadounidense" de la historia mundial hegemónica, que continúa condicionando los debates sobre el desarrollo, el conocimiento e incluso los procesos mismos de descentralización y globalización.

El último capítulo de la *Primera parte*, a cargo de Pierre Furter, de la Universidad de Ginebra, desarrolla un conjunto de cuestiones teóricas sobre la planificación de la enseñanza regional; desde el punto de vista de este autor, la denominada "cuestión regional" debe de ser abordada desde una perspectiva interdisciplinaria que permita comprender, además de los aspectos geográficos, el pensamiento colectivo que determina las formas y usos de la vida cotidiana; en este sentido, el autor desarrolla la riqueza que la teoría de las representaciones sociales tiene para una mejor comprensión de las influencias contextuales que sirven de referencia para los planificadores.

En la *Segunda parte*, compuesta igualmente de tres capítulos, se centra el debate en el concepto mismo de descentralización. Popkewitz abre esta sección desarrollando un análisis sobre las transformaciones de las relaciones entre el Estado y la «sociedad civil», es decir, sobre los mecanismos de la regulación social; el análisis de Popkewitz lleva a cabo en tres niveles: primero, a través de la relación entre los actores y el discurso en las reformas educativas; el segundo hace referencia a las similitudes entre las construcciones que se hacen del maestro y del niño en el escenario educativo y los cambios ocurridos en la política, las artes y la economía; y, finalmente, se considera a la pedagogía como el lugar específico en que se relacionan las racionalidades políticas con las capacidades de los individuos, es decir, como una tecnología del poder. Este análisis permite a nuestro autor desarrollar una serie de reflexiones que muestran por una parte, que los actores que participan en el escenario educativo como son los burócratas «razonables» del gobierno, la comunidad de investigación educativa que "producen sistemas de reflexión y autorreflexión, el maestro y los estudiantes que clasifican sus prácticas no son categorías universales ni neutrales sino que se encuentran histórica y geográficamente situadas; por otra parte, muestran que la pedagogía articula los razonamientos políticos con el autoexamen autónomo, la autorreflexión y el cuidado de sí mismo por parte del individuo. Mostrando, al mismo tiempo que las ciencias sociales y educativas requieren de una historización de las prácticas sociales.

El segundo capítulo, a cargo de Jon Lauglo director de investigación del Programa de Investigación Educativa del Consejo Noruego de Educación, se hace una análisis de diferentes tipos de descentralizaciones que se han llevado a cabo y sus implicaciones para los sistemas educativos. Así, el análisis de Lauglo, se realiza a través de una clasificación de los razonamientos «políti-

cos» que impulsan la descentralización: el federalismo, el localismo populista, la democracia participativa y el liberalismo. Estas categorías son articuladas con un segundo tipo de categorías que nuestro autor establece con relación a la calidad y eficacia de la educación: profesionalismo pedagógico, dirección por objetivos, mecanismos del mercado y la desconcentración. La matriz resultante le permite describir las diferentes implicaciones que se presentan ante los sistemas educativos.

El tercer capítulo de esta *Segunda parte*, realizado por Hans N. Weiler, desarrolla un análisis comparativo de la descentralización educativa, tomando como ejes a los conceptos de control, conflicto y legitimidad. Parte de la idea de que el Estado, en el ejercicio del poder, presenta un doble interés relacionados al control y a la legitimidad: por una parte, pretende mantener el control a través de asegurar su efectividad y, por otro, pretende mejorar y sustentar su legitimidad. En este sentido, el autor nos muestra el conflicto endémico propio de las sociedades modernas en donde las estrategias eficaces para mantener el control del Estado tienden a ir en detrimento de la legitimación de éste, mientras que las medidas realizadas para reforzar la legitimación tienden a ser usadas en detrimento del control estatal; por lo tanto, concluye Weiler, "la idea de la descentralización se muestra esencialmente ambivalente y precaria y representa uno de los dilemas más profundos e insolubles para el Estado."

En la *Tercera parte*, compuesta por cinco capítulos, se vuelve a tratar el tema de la descentralización, pero ahora desde horizontes diferentes y más específicos: desde el centro escolar mismo, desde las transformaciones que la descentralización le imponen a docente europeo, la participación de los padres y las madres en el sistema educativo, la regionalización y los materiales y textos educativos.

Antonio Bolívar, catedrático de la Universidad de Granada, abre esta parte enfrentando la vieja polémica de si los cambios o reformas deben de hacerse de arriba hacia abajo o viceversa, es decir, las reformas han de realizarse a partir del centro escolar mismo hacia el sistema educativo o si deben de partir del Estado, sus intereses y objetivos nacionales, hacia los centros escolares. El análisis del autor muestra finalmente que ambas estrategias han sido igualmente eficaces; en consecuencia, propone que son necesarias, conjuntamente, estrategias tanto centralizadas como descentralizadas.

En el segundo capítulo, a cargo de Sigurjón Myrdal catedrático de la Facultad de Educación de Islandia, se desarrolla el tema de las transformaciones

que la profesión docente ha tenido en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, los cambios en los 60', y las perspectivas hacia la transformación de la Unión Europea; para nuestro autor, en estas perspectivas la descentralización "significa la transferencia de poder desde los centros nacionales de los Estados miembros a los centros de poder de la UE y capacita a estos para ejercer una influencia organizativa más allá de las fronteras nacionales. Esta forma de dirección —nos dice Myrdal—, que denomino «descentralización centralizada», encaja perfectamente con un nuevo tipo de profesionalidad que puede entenderse como ejemplo del nuevo docente europeo. Es decir se halla definida por una nueva estructura organizativa, capaz de actuar independientemente según normas y objetivos que están al servicio de los ideales europeos más que de los nacionales."

Juan M Fernández-Soria profesor de la Universidad de Valencia, analiza en el tercer capítulo, la participación de los padres en las reformas educativas; analiza los sentidos en los que esta participación es importante: como instrumento de transformación socio-ecológica, en la mejoría de la calidad de la enseñanza, la gestión, el acercamiento de la sociedad al hecho educativo y finalmente, la participación es un instrumento, una estructura organizativa pero, sobre todo, es una cultura. En este sentido, la participación es "posibilitar que los ciudadanos tomen parte en las decisiones que conciernen a los problemas públicos evitando así la «des-politización», es decir, quedar al margen de las decisiones que les afectan."

El cuarto capítulo, a cargo de Diego Sevilla Merino de la Universidad de Granada, retoma el conflicto entre descentralización y centralización argumentando a favor de una opción intermedia; en este caso Sevilla Merino analiza la importancia que el "distrito educativo" tiene, en España, como espacio intermedio en donde se articulan las políticas estatales y los intereses y demandas de las bases de la actividad educativa.

El quinto y último capítulo de esta *Tercera parte*, a cargo de José Gimeno Sacristán, catedrático de la Universidad de Valencia, analiza un tema importante al cual se le ha dedicado, desgraciadamente, poca atención al discutir sobre las reformas educativas y las tendencias descentralizadoras contemporáneas: las políticas y prácticas de producción, consumo y utilización de los textos y los materiales curriculares. Partiendo de la importancia que el libro de texto juega en la determinación y distribución de los conocimientos escolares, Gimeno Sacristán hace un análisis del mercado editorial que controla la publi-

cación de los libros de texto utilizados en los diferentes niveles educativos españoles; en este sentido, nos muestra que es la oferta y sus condiciones las que delimitan las opciones culturales en la escuela, lo que la desregulación ha significado en la educación –nos dice Gimeno Sacristán– no es la potenciación de la democracia en la sociedad, sino simplemente la privatización.

La *Cuarta parte*, compuesta igualmente de cinco capítulos, es la parte más heterogénea del texto; los dos primeros capítulos hacen referencia al problema de la evaluación. Ulf P Lundgren nos lleva por un recorrido histórico a partir de la Segunda Guerra Mundial sobre las diferentes políticas que han dominado las transformaciones educativas desde entonces: ubica el papel que la dirección política de Estado juega en una sociedad cada vez más dominada por una economía internacional, la legitimidad de la educación pública, los procesos de descentralización, de evaluación y supervisión, para terminar con una interesante reflexión sobre el concepto mismo de evaluación. El segundo capítulo, a cargo de Maurice Kogan se centra en los diferentes niveles de gobierno, la relación entre los agentes educativos y termina haciendo una fuerte crítica a los sistemas evaluativos utilizados, particularmente en el Reino Unido, Noruega y Suecia, en donde para nuestro autor, éstos han estado desconectados de la realidad.

Los capítulos tercero y cuarto son los más "filosóficos" de todo el texto; Reijo Raivola, miembro de la Academia de Ciencias y Letras de Finlandia, nos propone, en el tercer capítulo, utilizar la teoría de la praxeología como fundamento y método efectivo para la praxis; mientras que el cuarto capítulo, a cargo del conocido filósofo de la ciencia Stephen Toulmin, nos hace un análisis interesante sobre el estatus científico de la "investigación en la acción", a partir de la crítica al monismo metodológico y sus limitaciones sobre otras formas de conocimiento que no se apegan a los cánones o criterios metodológicos de las ciencias "duras" que han caracterizado a la tradición positivista de la ciencia. Haciendo una analogía con los procedimientos típicos de la antropología y las características de las investigaciones clínicas nos muestra la importancia de reconocer "otras" formas de conocimiento y su valía en la transformación de las realidades que vivimos.

Finalmente, el último capítulo presenta el reporte a la Sociedad Europea de Educación Comparada del simposio de Granada que dio origen a este texto.

*Francisco Pérez Cota*

---

***The OECD International Education Indicators.  
A framework for analysis.***

París, OCDE, 1992

118 pp.

ISBN 92-64-13726-2

---

Esta publicación de 1992, contiene algunos (ocho) de los principales estudios realizados en una etapa inicial (junio de 1988 a diciembre de 1989) del trabajo del Centro de Investigación e Innovación Educativa (CERI)<sup>1</sup> que examinó la factibilidad de desarrollar y construir indicadores comparables sobre los sistemas educativos en los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).

La conclusión que se alcanzó al final de la etapa inicial del trabajo por el CERI/OECD, fue que no sólo era posible, sino también deseable integrar a nivel internacional un conjunto de indicadores en un campo tan crítico y controversial como es la educación, siempre que el enfoque empleado sea completamente sistemático y las expectativas sean modestas. Nadie debería subestimar los problemas técnicos que se enfrentarán y la naturaleza del desafío teórico e ideológico.

La publicación incluye reflexiones sobre la importancia y factibilidad del desarrollo de indicadores individuales e incluso, sistemas de indicadores, considerando las características y criterios metodológicos y operativos que deben de cumplirse en el desarrollo de los mismos.

### ***Antecedentes sobre el proyecto***

El libro nos remite a una conferencia internacional que sobre indicadores edu-

<sup>1</sup> El CERI fue creado por el Consejo de la OECD en junio de 1968 con los objetivos de promover y apoyar el desarrollo de actividades en educación y realizar actividades de investigación donde resulte apropiado; promover y apoyar experimentos piloto con la finalidad de introducir y probar innovaciones en los sistemas educativos; promover el desarrollo y la cooperación entre los países integrantes de la organización en el campo de la investigación y la innovación educativas.

cativos que se efectuó en noviembre de 1987 en Washington, D.C. A dicha conferencia asistieron los representantes de 22 países miembros de la OECB.

En dicha conferencia se hizo evidente la influencia determinante de las peculiaridades de prácticas y arreglos de cada país que vuelven no equivalentes comparaciones tan "simples" como las tasas de inscripción o el avance (flujo) de los sistemas escolares.

En marzo de 1988, se realiza una Conferencia sobre la Evaluación de los Sistemas Educativos en Poitiers, Francia. Ambas conferencias (Washington y Poitiers) confirmaron la necesidad urgente de una mejor y más amplia información sobre los resultados de la educación.

De acuerdo al libro, los asistentes a las dos conferencias discutieron más de 50 posibles indicadores nacionales y dieron ejemplos de los problemas de políticas y de metodología involucrados. Estos indicadores incluyeron medidas de tendencia central y de disparidad, proporcionando en ambos casos bases para comparaciones dentro y entre los países.

El libro argumenta que los líderes políticos y de educación en los países de la OECB, a causa de la competencia y cooperación económica internacional, se preguntan si las capacidades en los jóvenes de sus países son suficientes tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Ellos quieren saber el grado de progreso educativo que se está haciendo y como se comparan sus sistemas educativos con otros. Tal información se requiere para informes nacionales, para guiar el mejoramiento escolar, para ayudar a fijar prioridades y para satisfacer las crecientes demandas de rendición de cuentas.

Las naciones modernas pueden revisar mejor las consecuencias de recientes o futuras reformas si les dan seguimiento y analizan sus efectos. Los tomadores de decisiones en educación aprenderán más si tales cambios son evaluados a través del tiempo y comparados con los logros de otras naciones.

Tal información puede ser mejor empleada para propósitos de la política educativa siempre que los sistemas educativos sean objetos de un seguimiento sistemático a través del tiempo y de que la información obtenida de los sistemas pueda ser comparada internacionalmente.

Así se podría proporcionar a los tomadores de decisiones de cada país con un amplio entendimiento de los factores que influyen la calidad de la educación y permitirles explorar un amplio rango de opciones para formular políticas. En teoría, es deseable desarrollar un amplio rango de indicadores que se

acomode a los objetivos educativos existentes dentro de cada país y que permita a diferentes países escoger aquellas medidas que se ajusten mejor a sus metas y prioridades

El libro también señala que los indicadores pueden ser agrupados en una variedad de formas. Para el trabajo inicial del Proyecto los indicadores fueron agrupados en 4 categorías:

Indicadores de insumo (entrada); indicadores de resultados (salida); indicadores de proceso; e indicadores de recursos humanos y financieros.

Se reconoce que hay vacíos importantes en cada categoría y que se necesitan desarrollos mayores en la recolección de datos; el desarrollo, mantenimiento y administración de las bases de datos; la difusión y utilización de los resultados; y, en hacer disponible la información a los demás países. Complementariamente se indica que se requiere un marco de referencia conceptual para salvaguardarse en contra de la mala utilización de los indicadores y asegurar un enfoque coherente para el desarrollo de indicadores adicionales.

Como un punto importante, se da un señalamiento sobre trabajo conceptual adicional para continuar la exploración hacia modelos más complejos de los sistemas educativos, para fortalecer el poder de explicación y la relevancia para las políticas de los indicadores, y para minimizar las demandas de datos del sistema de indicadores al articular criterios que guíen la selección de indicadores y su interpretación. El trabajo también deberá incluir algo sobre la periodicidad de la recolección de los datos, cálculo de indicadores y la clasificación de las estrategias que pueden apoyar el desarrollo y el análisis de los indicadores.

A la luz de la experiencia desarrollada por CERI/OECD, es claro que el nuevo trabajo sobre indicadores educativos debe ser conceptualmente más riguroso, emplear información que sea más sólida, relacionada a una representación válida del sistema educativo y que produzca medidas que sean globales y comprensibles. Las limitaciones de los indicadores deberán ser identificadas y reconocidas.

### ***Características de los indicadores***

El libro incluye referencias claras sobre algunas de las características deseables de los indicadores. Los indicadores son diseñados para proporcio-

nar elementos sobre la conducta y efectividad de los sistemas educativos que pueden ser útiles en un contexto de política. Para satisfacer estas metas los indicadores deben cumplir un número de criterios técnicos y sustantivos. Por ejemplo, los indicadores deben proporcionar alguno de los siguientes tipos de información:

- Información que describe el desempeño del sistema en el logro de los resultados o condiciones educativas deseadas.
- Información sobre las características del sistema que están vinculadas con los resultados o condiciones deseadas.
- Información que describe características perdurables del sistema.
- Información que es relevante a la política educativa.

El libro incluye también la referencia sobre "ciertos principios generales" que emergieron para guiar el trabajo del Proyecto, para asegurar que las fortalezas fueran adecuadamente aprovechadas y los peligros minimizados. Tales principios son los siguientes:

- a) Los indicadores son diagnósticos y sugerentes de acciones alternativas, más que sólo evaluativos.
- b) El modelo implícito subyacente de cualquier conjunto de indicadores debe ser reconocido y hecho explícito.
- c) Los criterios para la selección de indicadores deben ser claros y estar relacionados al modelo subyacente.
- d) Las comparaciones deben ser realizadas justamente y en una variedad de formas (p.e. con grupos similares, el mismo grupo en diversos periodos, empleando dispersiones y diferencias entre subgrupos al igual que promedios).
- e) Los consumidores de la información deben ser educados para su empleo.

Más específicamente, se propone que cada indicador cumpla los siguientes criterios:

- Proporcione información que describa características centrales y perdurables del sistema educativo;
- Provea de información sobre problemas vigentes o potenciales;
- Proporcione información relevante sobre las políticas;

- Siempre que sea posible, mida conducta observable más que percepciones;
- Genere datos de medidas que son generalmente aceptadas como válidas y confiables;
- Sea factible, en términos de tiempo, costo y conocimiento necesario.

En el libro se hace mención acerca de que, dada la complejidad y diversidad de los sistemas educativos es obvio que un indicador individual contiene una información limitada. Para compensar la unidimensionalidad de cada indicador es necesario construir un sistema de indicadores, es decir, un conjunto coherente de indicadores que juntos proporcionen una válida representación de las condiciones de un sistema educativo particular, no sólo una colección *ad hoc* de estadísticas disponibles fácilmente.

En el desarrollo de un sistema de indicadores educativos internacionales, la elección de un modelo apropiado es particularmente difícil ya que los valores políticos y educativos de los diferentes países pueden variar, al igual que sus instituciones y procedimientos.

Para el desarrollo de indicadores se requiere de un modelo conceptual que especifique las relaciones entre un conjunto de conceptos relacionados.

### **Modelos de referencia**

Al analizar los diferentes esquemas conceptuales, un número de agrupamientos pueden distinguirse y ser presentados bajo los encabezados de:

- Indicadores sociales de la educación;
- El enfoque inductivo;
- Los fines de las políticas;
- Variables de insumo manipulables;
- División entre consumo y producción;
- Indicadores compuestos;
- El sistema educativo como un todo;
- La escuela como unidad de análisis.

El conjunto de modelos que existen es testimonio de las diferentes percepciones y propósitos tanto de modelos como de indicadores. Un número de factores pueden ser los responsables de esto:

- La unidad de análisis puede ser distinta.
- El alcance de los modelos puede ser diferente.
- Se espera de los indicadores un número de diferentes cosas.
- Diferentes indicadores pueden ser necesarios si se evalúan sistemas educativos, políticas educativas, programa de reformas o las actividades de enseñanza.
- Los modelos pueden ser simples esquemas en los cuales diferentes áreas o elementos son distinguidos o pueden tener un completo carácter causal.
- Los mismos conceptos, indicadores y variables son definidos con diferentes términos y aún con los mismos términos pueden entenderse diferentes cosas.

### **Conclusiones generales del trabajo reportado:**

**La importancia del consenso y la descentralización como procesos clave en el trabajo.** No obstante que el Proyecto involucró a representantes de 24 países miembros y una atractiva opción hubiera sido tomar decisiones sobre la base de la mayoría, como de hecho se trabaja en muchos otros casos en el plano internacional.

La combinación de ambas condiciones rindió sus frutos pues generó una división cooperativa del trabajo que maximizó la efectividad del conocimiento y recursos disponibles. Por otro lado, el consenso no se malinterpretó como un derecho de veto, sino más bien se entendió como la necesidad de trabajar conjuntamente hacia compromisos constructivos de trabajo aceptables para todos.

**El valor de compartir información.** Los sistemas educativos suelen ser todo menos accesibles; la información está ahí, para aquellos que realmente la quieren, aunque conseguirla usualmente requiere trabajo y "serendipity".

Conseguir la información necesaria siempre significará trabajo, pero la creación de plataformas y canales diseñados para facilitar y acelerar el flujo asegura que la misma cantidad de esfuerzo pueda ser focalizada más eficientemente y produzca mayores beneficios.

**El problema de la coherencia.** Asegurarse que el trabajo es manejado por aquellos que serán sus últimos usuarios y por lo mismo saben lo que se requiere; enfocarse a la tarea de ser apoyado por grupos de tamaño mediano capaces de explorar su dominio libremente; organizar la participación voluntaria de acuerdo a sus prioridades y su preparación y experiencia.

Sin el debido cuidado a tales materias, hay un enorme riesgo en el trabajo de equipos para obtener una lluvia de ideas impresionante e intelectualmente fascinante, pero que se será sumamente difícil darle alguna forma que sea manejable y coherente.

**La necesidad de interacción entre las Redes de Contactos y unos apropiados vínculos entre los indicadores desarrollados.** Conceptos abstractos como la eficiencia o la productividad pueden requerir indicadores más complejos, lo cuales tendrán la ventaja de compactar y articular en un solo concepto diversos aspectos del sistema educativo.

Los indicadores que son diseñados sin una amplia y clara visión de lo que se requiere producirán probablemente una mezcla de hechos y figuras desconectadas.

La construcción de un sistema coherente de indicadores es una forma de compensar los límites unidimensionales de cada indicador y cambiar una colección *ad hoc* de estadísticas hacia una representación válida de la condición de un sistema. Para proporcionar esta imagen, los indicadores deberían estar vinculados lógicamente, y estos vínculos deberían proceder de un modelo que describa como trabaja el sistema educativo.

**El modelo de referencia necesita fuertes y sólidos fundamentos.** Un modelo simple de contexto educativo, recursos, procesos y productos fue empleado durante la fase exploratoria del Proyecto. Es obvio que tal modelo no logra fácilmente los objetivos identificados como deseables y debe ser afinado para alcanzar un mayor valor interpretativo. Esto implica incorporar en el modelo algunos otros elementos como indicadores sobre el nivel educativo y las actitudes, lo que permitiría explorar algunos otros conceptos o problemas teóricos que fueron apenas mencionados durante la fase exploratoria. Esto requiere esforzarse para desarrollar un modelo más dinámico, que sea capaz de describir por ejemplo como son asignados los recursos a la educación y a los programas específicos, y como esta asignación puede estar relacionada a los procesos.

**Hay una inevitable transacción entre la comparabilidad de los datos y la disponibilidad de indicadores.** La transformación de estadísticas educativas nacionales básicas en un conjunto de indicadores comparables internacionales es un proceso complicado.

Estar de acuerdo sobre la importancia de indicadores como la tasa maestro/alumno, por ejemplo, hace surgir muchas preguntas sobre lo que significa exactamente maestro: ¿se deben considerar a los maestros de tiempo par-

cial?, ¿los asistentes de profesor serán considerados maestros, o no?, y esto debe ser realizado de manera consistente. Los indicadores que no son comparables o exactos no son creíbles.

Una conclusión final, contenida y emanada de lo reportado en el libro resulta ser que: en ningún lugar la advertencia sobre las limitaciones de los indicadores puede ser más obvia que en el campo de los indicadores internacionales. La interpretación de los indicadores debe efectuarse en su contexto, contra el fondo y respaldo de los valores y metas nacionales – no se puede permitir que las figuras “hablen por sí mismas”.

*Alberto Ayala Silva*

---

Th. S. Popkewitz

***Sociología política de las reformas educativas***

*1991, by Teachers College, Columbia University*

*Traducción Pablo Manzano, para Ediciones Morata, España, (1994)*

*295 pp.*

ISBN: 84-7112-385-1

---

A finales de los 70' y durante la década de los 80' ha resurgido el interés por el problema de la transformación de la educación. Este interés parece basarse en la idea de que las reformas educativas, especialmente al nivel de los sistemas de educación superior, son un mecanismo importante en la reanimación económica, la transformación de la cultura y la solidaridad social. Para nuestro autor, en los Estados Unidos al menos, este interés proviene de fuentes diversas: informes precedentes de organizaciones filantrópicas, y de los gobiernos estatales y federal, de la preocupación por la calidad de la enseñanza, del currículum escolar y de los resultados de los alumnos; de la misma manera, nos dice: "la legislación ha incrementado el control directo del Estado sobre las normas y los contenidos de la instrucción de la escuela pública y de la forma-

ción del profesorado. La infraestructura profesional a apoyado nuevos programas y normas como procedimientos para modificar la práctica laboral, aumentar la remuneración de los profesores y mejorar la calidad de la enseñanza".

Sin embargo, estos procesos de «reforma», nos alerta nuestro autor, pueden ser comprendidos como prácticas sociales y políticas que deben de ser considerados en el contexto histórico contemporáneo. Partiendo de la tesis de que una reforma educativa es una "parte del proceso de regulación social" en el que el poder juega una parte determinante, Popkewitz realiza una interesante relación e integración entre las cuestiones de poder y sus efectos en la reforma escolar.

El contenido de este libro se inicia con una revisión conceptual de los problemas asociados al desarrollo de una teoría adecuada del cambio social. A través de un desarrollo histórico se analizan los presupuestos epistemológicos y pautas institucionales que dieron origen a nuestra concepción moderna de la enseñanza, la relación entre la profesionalización, la escolarización y la ciencia. Posteriormente, nuestro autor se concentra en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, particularmente los 80', en donde se muestra a través de un conjunto de datos las regulaciones sociales entre el estado y los diferentes niveles de la vida escolar. Se empieza por mostrar que la dicotomía tradicional centralización-descentralización pierde sentido para explicar el fenómeno de la escolarización y, al mismo tiempo, se dan una serie de prácticas que reducen el ámbito de la democracia: informes federales, estatales, profesionales y de organizaciones benéficas sobre educación son peticiones de cambios institucionales que reflejen y respondan a determinadas transformaciones producidas en las condiciones sociales, económicas y culturales; documentos que sancionan la participación social en las reformas educativas y promueven ciertas creencias sobre la naturaleza y causas de las prácticas institucionales.

Aparecen los expertos, se institucionaliza la profesionalización de la vida social, mayor interés por la ciencia y una dinámica expansión económica. En este contexto las reformas durante los años 80', comparten el individualismo y la fe absoluta en el mercado; sin embargo, a finales de los 80', ha reaparecido el interés por una serie de campos más específicos como los contenidos, el trabajo del profesor, dominios específicos de la enseñanza en las escuelas, dejando poco claro las formas en que se mezclan las relaciones de poder, la sociedad civil y las organizaciones. El *Capítulo VI*, intitulado "Las ciencias

cognitivas de la educación como saber y poder", es un muy buen ejemplo de la manera en que Popkewitz establece la relación entre la investigación, en este caso particular la psicología cognoscitiva, y los mecanismos de control y regulación de los individuos. Nos muestra, como algunos estudiosos de la psicología lo han hecho, que la epistemología subyacente a la psicología cognoscitiva, hoy dominante, es la misma epistemología que fundamentó los marcos conceptuales e investigaciones conductuales que dominaron a la psicología educativa "tradicional". El estudio por parte de los científicos cognoscitivos, de las representaciones u operaciones cognoscitivas que construyen los estudiantes y los docentes, y que se convirtió en los Estados Unidos en una base para el desarrollo de programas de superación para los docentes y de estrategias de aprendizaje para los estudiantes, son históricamente descontextualizadas, 'reificadas' dice nuestro autor, separando así el sentido de los contenidos curriculares del estudio de la mente: "Aunque el plan de acción de la investigación pretende vincular la enseñanza con algún contenido curricular, la metodología cognitiva los separa". En este sentido, se pasa del dominio de los expertos conductuales al predominio de las ciencias cognoscitivas, ocultando el control y regulación de los individuos.

A través del análisis del cambio de la reglamentación para la expedición de los títulos universitarios de los profesores, en una universidad norteamericana, Popkewitz nos muestra la manera en que los gobiernos estatales imponen e inculcan una visión, reestructurando de esta manera las relaciones de poder que existen en la escolarización: la excesiva reglamentación y las múltiples interpretaciones posibles que se pueden hacer a éstas, suponen retóricamente los diferentes intereses sociales en la formación del profesorado; sin embargo, "aunque los diferentes intereses sociales están representados temáticamente [...] se refunden en el lenguaje universal de la escolarización que habla del aprendizaje, competencias y medidas"; este carácter universal del lenguaje escolarizado que homogeneiza las distinciones y conflictos sociales hace que los problemas aparezcan administrativos en cuanto a su enfoque y universales en su aplicación. Por ejemplo, señala el autor, una norma establece un programa debe de incluir "métodos de estudio para descubrir y evaluar las conductas sociales, emocionales, psicológicas y físicas de los alumnos cuando estas conductas puedan influir en el aprendizaje", olvidándose de los debates morales, éticos y políticos que rodean las categorías psicológicas que se refieren a los comportamientos y operaciones cognoscitivas. Así, las

reglas y normas escolarizadas son dominios de la práctica que aparecen neutros y trascendentes de los valores y conflictos sociales.

Finalmente, en el último capítulo Popkewitz trata de mostrar a manera de resumen como las acciones desarrolladas en las actuales reformas educativas se han encaminado a restringir la democracia. No en el sentido de un dominio de las relaciones macroestructurales, sino como producto de una serie de relaciones institucionales y de presupuestos epistemológicos.

Francisco Pérez Cota

---

Robin Middlehurst  
***Leading academics***

*London, The Society for Research into Higher Education &  
Open University Press, 1993*

*217 pp.*

ISBN 0-335-09988-2

---

Este libro representa una plataforma de análisis actualizado para encontrar respuestas al intrincado fenómeno de la dirección académica.

La autora explora el concepto y la práctica del liderazgo dentro de instituciones académicas; para lo cual parte de las siguientes preguntas: ¿es el concepto de liderazgo apropiado y útil en organizaciones no lucrativas y profesionales, tales como las universidades?, ¿la tradición de toma de decisiones de manera individual y autónoma permite ejercer el liderazgo exitosamente?, ¿existen modelos y esquemas de liderazgo desarrollados en otros contextos de relevancia en la academia, o hay algo diferente en la naturaleza del liderazgo en el contexto académico?, ¿en qué ambiente académico podría identificarse el liderazgo y cómo podría desarrollarse?

El propósito del libro es fomentar el interés y entendimiento de lo que se concibe como liderazgo en el contexto académico, así como demostrar su im-

portancia y trascendencia en las universidades contemporáneas.

Los temas incluidos abarcan la revisión de las diferentes escuelas de pensamiento que han definido y descrito el fenómeno del liderazgo; la exploración de la naturaleza de las instituciones académicas y su ambiente externo, así como su impacto en el modo en que se practica el liderazgo; el análisis de estudios recientes que empiezan a identificar distinciones más finas en el concepto y ejercicio del liderazgo en los distintos niveles de organización en relación con individuos y grupos, y dentro de diferentes paradigmas sociológicos; finalmente se incluye la revisión y clarificación de conceptos frecuentemente asociados al liderazgo, tales como administración, poder y motivación.

La autora señala que el libro no es un manual ni un tratado, más bien permite la reflexión y el análisis sobre el liderazgo en ambientes académicos, y propone estrategias aplicables en la práctica, a fin de fomentar en los lectores su capacidad para mejorar las habilidades de liderazgo.

El libro está dividido en 10 capítulos, distribuidos en tres partes.

La primera parte abarca los siguientes capítulos: 1) ¿Qué es el liderazgo?, 2) El nuevo liderazgo, 3) Imágenes organizacionales, y 4) Liderazgo y academia: tradiciones y cambio.

La segunda parte incluye los capítulos: 5) Líderes institucionales, 6) Liderazgo institucional: dimensiones grupales, 7) Dirección departamental, y 8) Individuos y liderazgo.

La tercera parte contiene los dos últimos capítulos: 9) Aprendizaje del liderazgo, y 10) Fines y principios.

*María Antonieta Díaz Gutiérrez*

---

Burton R. Clark

***Las universidades modernas: espacios  
de investigación y docencia.***

México, Porrúa - UNAM, 1997

415 pp.

ISBN 968 - 842 - 680 - 6

---

A partir de la idea de la unidad entre investigación, docencia y estudio, establecida como principio perdurable por la reforma universitaria alemana en los albores del siglo XIX, el autor establece premisas que vinculan la producción y divulgación del conocimiento y asevera que las acciones realizadas en nombre de tal principio condujeron a **la** revolución académica. Esto es, que en ocho siglos de vida universitaria en el mundo occidental desde las universidades de Boloña y París del siglo XII hasta las de Stanford y Tokio del siglo XX ningún otro cambio se puede comparar con el surgimiento de la moderna universidad de investigación.

El autor explora los resultados de una investigación realizada entre 1987 y 1990 por expertos que trabajaron de manera coordinada en universidades de las primeras cinco potencias del mundo: Alemania, Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y Japón y sobre esa base empírica sustenta los propósitos de su libro:

- a) resaltar por medio de la comparación entre los países, las configuraciones distintivas de la investigación y la educación avanzada en cada país; tomando en cuenta tanto los evolucionados y enormes marcos estructurales de la investigación y la educación como las microinteracciones de investigadores, profesores y estudiantes en los departamentos y otras unidades básicas;
- b) comparar el cambio de las condiciones en el tiempo, sobre todo desde finales del siglo XIX hasta esta última parte del siglo XX, con Alemania

como el punto de comparación en el primer período y Estados Unidos en el segundo; y, lo más importante,

c) Identificar procesos genéricos y tendencias comunes.

El autor plantea el problema de la vinculación entre docencia, investigación y estudio, en cuatro amplias cuestiones:

¿En qué medida se da esa vinculación, en diversos escenarios nacionales e institucionales?

¿Cuáles son las estructuras organizacionales de las universidades, que promueven un vínculo sólido entre investigación, docencia y estudio?

¿Cuáles instituciones externas, si las hay, proporcionan una relación trilateral productiva?

¿Cómo afectan los cambios en la organización y en el financiamiento de la investigación, el entrenamiento de los estudiantes avanzados?

La primera parte de la obra está dividida en cinco capítulos, cada uno dedicado por completo a un país.

En el capítulo 1 Clark sienta las bases para el análisis comparativo y describe cómo las universidades alemanas desarrollaron y expresaron una visión investigativa en nuevas herramientas organizacionales como el laboratorio de enseñanza a través de la investigación y el seminario orientado a la investigación.

En el capítulo 2 el autor describe la evolución y estructura actual de la educación superior británica de manera que se resalta la presión que padecen la educación de posgrado y su infraestructura de investigación debido a la completa nacionalización de las universidades que solían ser autónomas y conocidas históricamente por las cercanas relaciones que se establecían entre profesores y estudiantes y una instrucción de pregrado de alta calidad.

En el capítulo 3 se explica la actividad y el entrenamiento en la investigación dentro de las condiciones excepcionales de la educación superior francesa: las *grandes écoles*, que al casi monopolizar la selección, entrenamiento y colocación de élites desempeñan un papel que por lo general ejercen en otros países las universidades más importantes; un sector de investigación masiva al que se ha asignado el lugar central en la investigación financiada por el gobierno; y las universidades, sector marcadamente inferior a los otros dos en estatus y con menores recursos.

El capítulo 4 se enfoca a Estados Unidos en donde la escuela de grado se convirtió en un lugar de búsqueda permanente que no sólo le hace sitio a la

investigación sino que la busca de manera insistente: aquí se presenta en su mejor expresión el vínculo investigación, docencia y estudio en donde los programas de docencia avanzada constituyen el marco para los programas de investigación.

El capítulo 5 pone de relieve que las universidades del Japón se han adaptado a un patrón en el que la industria japonesa genera investigación aplicada y el entrenamiento en investigación correspondiente; y cada vez más investigación básica. Observa un notorio caso de desplazamiento de la investigación a la industria.

En la segunda parte del libro se establece el concepto de vínculo entre investigación, docencia y estudio que enfatiza la necesidad de incluir a los estudiantes, vínculo que se analiza en el capítulo 6 desde el punto de vista de las fuerzas de fragmentación que lo desbaratan, e incluso lo niegan, y en el capítulo 7 desde el punto de vista de las fuerzas de integración que lo sostienen y afirman.

Al referirse a las fuerzas de fragmentación el autor identifica dos tendencias genéricas: la primera, en donde se desea retirar la actividad de la investigación de las unidades docentes y marcos estructurales curriculares en las universidades, y la segunda —asociada a la educación superior masiva— en donde la docencia se retira de los departamentos y universidades centrales en la investigación para concentrarse en sitios e instituciones dedicados únicamente a la docencia.

En el capítulo de la conclusión, Clark señala la necesidad de basar el análisis y la reforma en un modelo de conocimiento o investigación para los sistemas modernos de educación superior. Asevera que la formulación ideal propuesta hace casi dos siglos se ha transformado en la actualidad en la cuestión más crítica que se pueda plantear en torno de los sistemas modernos de educación superior ¿cómo se interrelacionan en ellos la producción y la divulgación del conocimiento?

El vínculo entre investigación y entrenamiento que se revisa en este estudio es básico en la preparación de los futuros productores del conocimiento y es también fundamental para la constante revisión de la base de conocimiento en la que se cimienta tanto la educación general como el entrenamiento profesional especializado.

A decir de Burton Clark en el punto más avanzado de la sociedad moderna, la transferencia de nuevas técnicas y conocimiento generado por medio de la

investigación a las mentes de los estudiantes bien puede ser la forma más importante de transferencia del conocimiento. Una educación así equivale al carril de alta velocidad en la sofisticación del capital humano avanzado. Para la provisión institucional de ese carril se necesitan programas universitarios y grados avanzados en donde, en la medida en que sea posible, la investigación, la enseñanza y el estudio sigan formando una mezcla perfecta.

Finalmente, enfatiza el autor que, al acercarse el siglo XXI, el momento intelectual favorece aún más que en el pasado reciente a las universidades que mejor integren la actividad de la investigación y el entrenamiento en la investigación con la docencia y el estudio. Y emprende en este libro la tarea de mostrar cómo se fortalece o debilita dicha integración al interactuar fuerzas genéricas y tendencias comunes con las configuraciones nacionales de la organización universitaria.

*Esperanza Hirsh Carrillo*

**EVENTOS**

### ***IV Congreso Nacional de Investigación Educativa 97***

- Fechas:** 29, 30 y 31 de octubre, 1997.
- Sede:** Mérida, Yucatán, México.
- Información:** Consejo Mexicano de Investigación Educativa  
Tel: (5) 575-02-64 y (5) 575-02-71  
E-mail: [comie@servidor.unam.mx](mailto:comie@servidor.unam.mx) o Universidad Autónoma de Yucatán, Facultad de Educación  
Tel: (99) 22-45-57, 22-46-00 y 22-46-68  
E-mail: [fevady@tunku.uady.mx](mailto:fevady@tunku.uady.mx)
- Áreas temáticas:** Alumnos y procesos de aprendizaje; Sujetos y formación para la docencia, la investigación y la gestión educativa; Instituciones educativas: procesos curriculares y de gestión; Sistema educativo: filosofía, historia y cultura; Sistema educativo: política, economía y sociología.

### ***Perspectiva e Innovación en la Universidad del Futuro***

- Sede:** Casa de la ANUIES, Barranca del Muerto 140, Col. Florida, México, D.F.
- Información:** Tel: 661-94-74 y 662-12-71 con el Lic. Rafael Campos S. (Coordinador)
- Duración:** 20:00 hrs.
- Fechas:** del 10 al 14 de noviembre.
- Horario:** de 10:00 a 14:00 Hrs.
- Contenido:** Visión prospectiva de la Universidad. Nuevas funciones. Nueva organización. Estrategias y lineamientos para el cambio hacia la nueva Universidad.

### **Curso del IIEP: Proyectos en desarrollo educativo**

- Fechas:** 16-27 de marzo de 1998.
- Sede:** París, Francia.
- Información:** Training Unit  
International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris  
Tel: + 33 1 45 03 77 61 Fax: + 331 45 03 77 66  
E-mail: [information@iiep.unesco.org](mailto:information@iiep.unesco.org)
- Contenido:** análisis de políticas educativas e identificación y diseño de proyectos de desarrollo para el mejoramiento de la eficiencia y calidad de los sistemas educativos.
- Ponentes:** Mr. Lars Mähck (Director de la Unidad de Entrenamiento del IIEP); Ms. Michaela Martin; Messrs. Dramane Oulai y Pierre Runner (Especialistas del programa).

### **Curso del IIEP: Administración de las instituciones de educación superior**

- Fechas:** 28 de abril al 6 de Mayo de 1998.
- Sede:** París, Francia.
- Información:** Training Unit  
International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris  
Tel: + 33 1 45 03 77 61 Fax: + 331 45 03 77 66  
E-mail: [information@iiep.unesco.org](mailto:information@iiep.unesco.org)
- Contenido:** problemas y experiencias innovadoras en la administración de instituciones de educación superior; introducción al modelo de administración financiera estratégica; método para la construcción de escenarios para la toma de decisiones en instituciones de educación superior; problemas de administración escolar y ejemplos computarizados para el manejo eficiente de la administración escolar.
- Ponentes:** Ms. Michaela Martin (Especialista del programa), Mr. Bikas C. Sanjyal (Decano asesor) y Mr. Eric Kluuyfhout (Consultor).

Este libro se terminó de imprimir el mes de octubre de 1997 en Talleres Gráficos de Cultura, S. A. de C. V. Av. Coyoacán 1031, 03100 México, D. F. Su tiro consta de 750 ejemplares.

Universidad Nacional Autónoma de México  
Secretaría de Planeación  
Dirección General de Desarrollo Institucional  
Tel: 622•8731/32  
Fax: 622•8778

---

