

El cambio en la década de los noventa: estudio comparado de diez universidades públicas de México

Alma Herrera M.*

El escenario en las postrimerías del siglo xx

EL ESTUDIO de los procesos de cambio en época de crisis constituye una verdadera necesidad porque define las tendencias que perfilarán los nuevos contenidos de nuestras instituciones. El cambio es inherente al desarrollo de las sociedades; de hecho ninguna sociedad se mantiene estática aun en largos periodos de estabilidad. Ello es más evidente cuando se agotan las fórmulas de relación con el entorno y empiezan a manifestarse con claridad nuevos elementos con capacidad de marcar tendencias para el largo plazo. En este momento los cambios dejan de ser acumulación de hechos para convertirse en procesos de verdadera transformación.

En el balance del presente estudio, la década de los noventa representa este momento de transformación profunda de la educación superior porque, a diferencia de lo ocurrido en los últimos 30 años, en esta década es evidente la necesidad del cambio en prácticamente todas sus instituciones públicas. Cabe señalar que en varias de las universidades públicas del país, a pesar de que el cambio no se expresó en transformación estructural, sí represento el gran tema de debate que le dio contenido a un sinnúmero de estrategias de cambio que abarcaron desde la adopción pasiva de las políticas nacionales hasta la realización de congresos que modificaron las leyes orgánicas. En medio de esto, la creación de unidades de planeación y la conformación de nuevos actores que profesionalizaron la administración y la gestión universitaria.

Fortaleció la necesidad del cambio la convergencia de tres fuerzas:

- a) la tendencia internacional determinada por el impacto de la globalización y por la revolución científico-tecnológica del final del siglo xx;
- b) el planteamiento de políticas de educación nacionales que mostraron una gran receptividad a las recomendaciones de organismos multilaterales de crédito, y

* Profesora titular "B" de tiempo completo de la Facultad de Estudios Superiores Zaragoza (UNAM).

c) el saldo negativo que dejó la década de los ochenta con indicadores que reflejaban la baja eficiencia y calidad del sistema educativo en su conjunto.

En el terreno internacional destaca un modelo de desarrollo signado ya por su crisis y por su deshumanizante perspectiva que ha desplazado a 200 millones de personas de todo beneficio social: educación, cultura, recreación, salud, vivienda y trabajo, y ha concentrado la riqueza material y cultural en una cuantas manos. En este mismo ámbito internacional, tres procesos cuyo nivel de desarrollo marca un punto de no retorno al pasado, la conformación de mercados de trabajo globales, la consolidación de la sociedad del conocimiento y el impacto de las nuevas tecnologías de información y comunicación en todas las esferas de la vida cotidiana.

En particular, el acelerado desarrollo científico-tecnológico determinó el surgimiento y consolidación de modelos alternativos en educación superior que pueden ser integrados en un solo concepto: Universidad del Conocimiento. En este marco los organismos internacionales, desde la UNESCO hasta el Banco Mundial reconocen que las actuales potencias económicas han asumido un enorme compromiso hacia la educación superior; este compromiso se traduce en tres indicadores básicos: cobertura universal, un alto grado de calidad y la impresionante inversión en educación superior de las últimas dos décadas.

Cumplir estos compromisos ha implicado el diseño de modelos basados en el autoaprendizaje, el énfasis en las competencias académicas y profesionales, la flexibilidad curricular a través de materias optativas y la movilidad de estudiantes en áreas de conocimiento diversas, el uso extensivo e intensivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, el fortalecimiento de la investigación y el posgrado como vía para la formación de trabajadores del conocimiento, la gestión universitaria eficiente, la diversificación financiera, la heteronomía creciente por la vía de financiamientos externos y la rendición de cuentas.

Para países como México, esta situación adquiere otro matiz debido al enorme peso que le impone el capital financiero internacional y que a su vez ha provocado el virtual abandono de proyectos educativos que aspiren a la defensa de la soberanía y la identidad. La expresión más acabada de esta situación se observa con la implantación de modelo económico neoliberal que ha conducido al país a múltiples y recurrentes crisis económicas y políticas que impiden la inversión en gasto social, es decir, en educación.

En el terreno estrictamente educativo, es evidente la aceptación, por parte de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y de la Subsecretaría de Educación Superior e Investiga-

ción Científica (SESIC) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de las recomendaciones de organismos crediticios internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), así como de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que buscan hacer de la educación superior sólo un proyecto autofinanciable.

Así, la orientación central de las políticas educativas se articula a un conjunto de prioridades necesarias al modelo neoliberal: recuperación de costos; reducción de la matrícula de estudios superiores y aumento de la básica y la técnica; vinculación directa con el sector productivo; diversificación del financiamiento para reducir el peso del subsidio público (cobro de colegiaturas, esquemas crediticios, venta de servicios, transferencia tecnológica); gestión eficiente y presupuestación negociada (con indicadores ligados al rendimiento comprobable); incremento del número de instituciones privadas con cobros del costo total de la enseñanza; y disminución del “poder” del personal académico ejercido en el seno de los cuerpos colegiados, del sindicalismo y de la libertad de cátedra, entre otros efectos.

Al respecto es necesario señalar que este conjunto de reformas se ha venido desarrollando en forma a veces gradual, en otras dramática desde 1991 cuando en la XX Reunión de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) de la ANUIES se plantearon las siguientes prioridades y compromisos: actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales, formación de profesores, impulso al posgrado, diversificación de las fuentes de financiamiento, reordenación de la administración y la normatividad y diversificación de políticas salariales (deshomologación).

Por otra parte, el saldo negativo que dejó la década perdida de los ochenta produjo una heterogénea geografía educativa tanto en pertinencia como en cobertura y calidad. En cuanto a la pertinencia, cabe señalar que la mayoría las instituciones de educación superior (IES) perdieron su iniciativa y capacidad para conformar esquemas integrales de desarrollo académico articulados a los planes de desarrollo regional. En este sentido, la vinculación entre las IES y el desarrollo regional se ha dado a partir del programa de gobierno de la entidad federativa donde se ubica la institución; lo que ha producido un amplio espectro de programas que van desde esquemas de vinculación con empresas transnacionales, hasta programas muy específicos orientados a cubrir necesidades particulares de una empresa o dependencia gubernamental.

La cobertura y calidad constituyen un problema que tiene carácter nacional y es multidimensional porque además de expresar por parte de las comu-

nidades académicas fuertes resistencias hacia la innovación, también refleja las impresionantes desigualdades en el desarrollo económico de las diferentes entidades federativas del país. De este modo, los estados que tienen las universidades más dinámicas son aquellos que tienen la mejor infraestructura en servicios; baste con observar por ejemplo las transformaciones de la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad de Guadalajara y la Universidad de Baja California, que se encuentran entre las entidades federativas que tienen el mayor número de líneas telefónicas y servidores de Internet en relación con el resto del país.

Esta disparidad es evidente, pues en Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca y Guerrero, que son las entidades federativas que tienen menos líneas de teléfono y servidores de Internet, se observa un impresionante rezago en cobertura, innovación académica y calidad.

Este fue el escenario con el que la educación superior mexicana arribó a la década de los noventa. Una década en la que prácticamente todas las universidades públicas iniciaron un proceso de transición de estructuras tradicionales a nuevos modelos académicos, a pesar de que hay quienes hoy día todavía suponen que nuestras instituciones públicas mantienen los rasgos estructurales con que se conformaron desde su origen.

Ello no quiere decir que se produjera un modelo universitario homogéneo; por el contrario, se observó una gran heterogeneidad de modelos que son resultado del origen, la naturaleza, trayectoria política, coyunturas y relación con el entorno de las universidades. De este modo, la década de los noventa hoy día puede ser reconocida como un momento de ruptura respecto al perfil tradicional de nuestras instituciones universitarias. En esta ruptura fue posible observar la construcción de nuevas formas de hacer a la universidad pública, nuevos esquemas de organizar su vida académica y nuevas perspectivas de articulación con la sociedad.

Sin embargo, la transición a la innovación no fue, en la mayor parte de las veces, un proceso acompañado de la lectura crítica que el nuevo entorno ejercía sobre la educación superior; una de las razones que explican esta situación es que las reformas que se desarrollaron en la década de los noventa se caracterizaron por la incorporación de programas aparentemente aislados, dirigidos a modificar prácticamente todos los aspectos de la vida académica de nuestras universidades, acordes además con los compromisos derivados de la firma de los acuerdos comerciales de carácter internacional que México ha pactado desde inicios de dicha década. Al respecto, basta recordar que la posibilidad de realizar proyectos académicos depende de financiamientos extraordinarios que tienen muy claramente definidas sus prioridades en el marco del modelo de desarrollo económico del país.

Las universidades mexicanas han iniciado así un proceso hacia la transformación de sus estructuras, pero en la mayoría de los sectores que las integran no han sido percibidos en su justa dimensión los cambios de fondo, y la apreciación que se tiene de ellos se circunscribe a la modernización de los equipos, a la presión del financiamiento y a la actualización de los planes de estudio.

Hace falta mucha investigación para clarificar tanto el contenido de las reformas como el impacto que éstas van a tener en el perfil de la educación superior del siglo XXI; es necesario realizar estudios de caso que aporten elementos en la construcción de la reforma que México requiere y de los obstáculos internos y externos que tendrán que superarse para hacer de las universidades públicas instituciones con alto impacto social, compromiso y calidad que no soslaye cobertura. El presente texto es en todo caso el primer ejercicio en esta dirección y tiene como fin ofrecer el valioso testimonio de los actores del cambio, de sus estrategias, sus alcances y resistencias en el entorno de su propia coyuntura.

El universo de estudio

El libro analiza las reformas realizadas en 10 universidades públicas mexicanas:

- Universidad Autónoma de Puebla (1578).
- Universidad Autónoma de Sinaloa (1872).
- Universidad Autónoma de Tlaxcala (1976).
- Universidad Autónoma de Zacatecas (1968).
- Universidad Autónoma Metropolitana (1974).
- Universidad Popular de Colima (1940).
- Universidad de Guadalajara (1792).
- Universidad de Guanajuato (1744).
- Universidad Nacional Autónoma de México (1551).
- Universidad Veracruzana (1944).

La elección de estas universidades partió de los siguientes criterios:

- Universidades públicas con alto impacto estatal o nacional.
- Universidades públicas con larga trayectoria histórica que fueron creadas durante la Colonia.
- Universidades públicas que fueron creadas en la coyuntura del cardenismo y de la educación socialista.

- Universidades públicas que fueron decretadas en la década de la “masificación” de la educación superior, como resultado de la crisis de finales de los sesenta.

Estos criterios permitieron realizar comparaciones considerando que el origen de estos tres grupos de universidades marcaría pautas diferenciales en la incorporación de la reforma impulsada por la ANUIES desde el inicio de la década de los noventa.

Las categorías a partir de las que se hace la comparación fueron determinadas considerando su influencia en el contenido de la reforma:

- El saldo de los ochenta.
- Los motivos del cambio.
- Las estrategias del cambio.
- Los actores del cambio.
- La orientación del cambio.
- Los desafíos del cambio.

Las universidades que surgen durante la época colonial son promovidas por órdenes religiosas y se sostienen con el apoyo del virreinato porque contribuyen a la conservación del dominio español. Estas universidades, si bien conservadoras en su origen, tuvieron la capacidad de asumir posiciones críticas que atentaron contra el orden social establecido, lo que determinó que fueran cerradas y reinauguradas en función del momento histórico que vivía el país. Estas universidades tienen una larga historia que sintetiza las grandes coyunturas de México sobre las que se fincaron los movimientos de Independencia, Reforma y Revolución. Su perspectiva crítica siempre representó un riesgo al orden establecido, de tal forma que cada reapertura produjo una mayor convicción en su capacidad de orientar el rumbo del país. De este modo, el contenido de la docencia, investigación y extensión aparece siempre articulado a su historia, a su tiempo y a su espacio y su contribución al fortalecimiento del nacionalismo es hoy día indudable.

Las universidades que surgen en la década de los cuarenta en el marco del proyecto educativo socialista impulsado por el cardenismo buscan conformar un modelo educativo al servicio del pueblo. Este contexto también es el escenario para que distintas instituciones de educación superior se constituyan en universidades (Colima, Guanajuato, Sinaloa y Veracruz) o adquieran la autonomía (UNAM). Es importante destacar que la década de los cuarenta también es el espacio en el que se gesta el pensamiento de izquierda en universidades como Guadalajara, que cuaja su visión en la Ley Orgánica de 1952, la cual

sintetiza su carácter laico, estatal, popular, socialista, democrático, nacionalista y de izquierda.

Las universidades que surgen en la década de los setenta son resultado de la política del gobierno federal para disminuir la presión derivada de la crisis política de finales de los sesenta. Es el contexto en el que se impulsa de manera decidida la creación de instituciones de educación superior en todas las entidades federativas del país y se amplía la matrícula en aquellas ya establecidas. La década de los setenta es época de revuelo y reconstrucción política en muchas instituciones universitarias, provoca el surgimiento de un fuerte sindicalismo que cambia la correlación de fuerzas y la fisonomía de estas instituciones.

Independientemente del momento en que surgen, comparten su perspectiva humanista, que incorpora la promoción de la cultura y de las artes como parte integral de su identidad institucional.

El saldo de los ochenta

La política gubernamental de los setenta tuvo como objetivo fundamental controlar políticamente a las universidades públicas. Este objetivo impulsó el crecimiento de la matrícula y la creación de instituciones con el fin de disminuir las tensiones que dieron lugar a la crisis de fines de los sesenta.

A una década de gran dinamismo y de fuerte inversión le sigue una década de contracción que dejó en todas las universidades públicas un balance negativo porque el crecimiento de la cobertura no fue acompañado de una plataforma académica sólida que garantizara la calidad. Durante 10 años la universidad pública vivió un letargo que le impidió articular respuestas nuevas a los requerimientos de la sociedad y la economía.

Si bien hubo problemas compartidos por todas las universidades públicas mexicanas, hay algunos matices que deben enfatizarse en las instituciones bajo estudio. En los ochenta, la UNAM tenía en el terreno académico una plataforma más sólida que el resto de las universidades públicas, pero contaba a la vez con la mayor matrícula de estudiantes del país. En la medida en que la década avanzó, esta universidad resintió los efectos de un crecimiento sin infraestructura material y financiera; así como la presencia de una planta académica que en su mayoría había sido incorporada sin experiencia profesional, docente o de investigación.

Para mediados de la década, la UNAM se caracterizaba por tener una actividad académica notablemente relajada, altos índices de reprobación, obsolescencia de la formación en el bachillerato y en la licenciatura, aumento de la burocracia, escasa pertinencia social, desvinculación con el sector produc-

tivo, dependencia casi absoluta del subsidio federal, entre otros. A ello se sumó la disminución de la demanda que se asoció con la creación de universidades públicas en todo el país y el crecimiento del desempleo profesional. Estos indicadores que en términos objetivos representaban una señal de alerta fueron aprovechados por el gobierno para presionar a la universidad a incrementar las colegiaturas bajo el argumento de que los bajos precios de cuotas y servicios impedían que la universidad tuviera un excedente que le permitiera asegurar la calidad. Después de un movimiento estudiantil, el sector académico se suma para empujar la realización del primer congreso universitario, que puso en el centro de discusión el carácter de la universidad nacional y la dirección que debía tomar la reforma académica.

Pese a todo ello, los noventa no sirvieron para corregir los problemas académicos de la universidad y al finalizar esta década lo único que se había fortalecido era la investigación y el posgrado, el resto de la universidad vivía una profunda heterogeneidad en recursos, avances científico-tecnológicos e innovación educativa entre niveles, escuelas, institutos, centros de investigación y unidades multidisciplinarias. La UNAM arribó al año 2000 envuelta en un proceso de profundas definiciones, de importantes recortes financieros y de una política gubernamental que ha insistido en el desprestigio como táctica de ataque para disminuir su sentido crítico hacia el modelo de desarrollo elegido.

Por su parte, la Universidad Autónoma de Puebla mantuvo su política de puertas abiertas para la admisión de sus estudiantes en el marco de un discurso de extrema izquierda; sin embargo, esto no se acompañó de mecanismos que garantizaran una adecuada formación profesional, lo que provocó que la deserción alcanzara el 70 por ciento. A ello se sumaba una profunda inestabilidad política y los bajos salarios de académicos y administrativos.

Las condiciones de la Universidad Autónoma de Sinaloa se caracterizaron por una profunda crisis académica a raíz del altísimo grado de politización de todos los sectores de la universidad y su vinculación con los partidos políticos de izquierda. De hecho, ésta fue la única universidad del país en la que los principales dirigentes del movimiento estudiantil de izquierda llegaron a la rectoría, que además ocuparán hasta el año 2005. El marxismo era ciencia social e ideología sin ninguna diferenciación; su identidad anticapitalista le dio el carácter de democrática, crítica y popular (UDCP), y su objetivo central fue la formación de los nuevos cuadros de izquierda que el ascenso al socialismo demandaba. Durante la década se pretende mejorar la academia sin lograrlo, porque se antepone un interés político suprauniversitario.

La Universidad de Guadalajara experimenta un crecimiento sin precedentes tanto en su infraestructura como en el número de programas académicos, profesores y alumnos; sin embargo este crecimiento no se acompañó de

esquemas que aseguraran la calidad, de modo que el arribo a los noventa estuvo matizado por problemas de financiamiento y de calidad.

De este primer grupo de universidades que se crean durante la Colonia, sólo en la Universidad de Guanajuato se promueve un fuerte impulso al intercambio académico a nivel nacional e internacional, el estímulo a su incipiente posgrado y la creación de una nueva oferta educativa en licenciaturas, especialidades, maestrías y doctorados en las diversas áreas del conocimiento, así como la creación de unidades de investigación.

La Universidad Autónoma de Zacatecas se caracterizaba por su excesiva politización, baja cobertura, planes y programas de estudio tradicionales y rígidos; enseñanza superior poco vinculada con las necesidades de la entidad y escasos estímulos para el avance de la educación superior, la investigación y el posgrado.

La Universidad Veracruzana, después de haber estado bajo la tutela directa del gobierno estatal, ingresa a un periodo de poco avance y de inestabilidad interna cuyos rasgos centrales eran: la ausencia de criterios académicos en la toma de decisiones, la gran politización de la universidad ligada al PRI, la improvisación de catedráticos, la escasez de recursos financieros, el gran peso de las decisiones administrativas sobre el desarrollo académico, la inadecuada e inflexible estructura orgánica y administrativa, un modelo de organización académica tradicional por facultades e institutos que desarticulan la docencia de la investigación; una estructura orgánica desconcentrada con vicerrectorías regionales, pero con una administración centralizada en la rectoría y la ausencia de innovación en las formas de organización del trabajo docente y de investigación.

La Universidad Autónoma de Tlaxcala se caracterizó por tener estructuras académicas y administrativas tradicionales, constituirse en una institución empleadora que cumplió escasamente sus objetivos, tener una limitada vinculación entre la docencia y la investigación; pobre infraestructura y excesiva dependencia económica del gobierno federal.

Este apretado balance refleja un saldo negativo a nivel nacional que no mejoró a lo largo de los noventa. Para 1999 la educación superior del país tenía una cobertura por debajo de los promedios mundiales y una gran heterogeneidad en la distribución de oportunidades porque había entidades federativas que mostraban un comportamiento similar al de países en transición (Europa oriental y Asia), como el Distrito Federal (que tenía una cobertura del 38.1 por ciento), Tamaulipas (28.1 por ciento) y Nayarit (25.8 por ciento). En tanto que otras tenían perfiles comparables con los de regiones menos desarrolladas (África subsahariana, estados árabes, América Latina, el Caribe y Asia oriental); en esta categoría se encuentran entidades federativas

como Guanajuato, con una cobertura de 7.5 por ciento, Quintana Roo con 7.7 por ciento y Chiapas con 8.6 por ciento.¹

México y los países con su mismo nivel de desarrollo tenían, en términos promediales, a menos del 10 por ciento de su población joven matriculada en alguna institución de educación superior a mediados de la década de los noventa; dicha situación no mejoró de manera sustantiva, porque al finalizar dicho periodo nuestro país se ubicaba por debajo de la media de América Latina y el Caribe. En este momento, México tenía un porcentaje muy reducido de profesionales y se encontraba por debajo de países como Chile, Venezuela y Costa Rica, y muy lejos de Estados Unidos y Canadá, que en 1996 tenían 3.6 y 3.7 por ciento de técnicos y profesionales por cada 1,000 habitantes, respectivamente, en tanto que nuestro país alcanzaba apenas el 0.3 por ciento (*Este País*, 2001).²

Es de destacar que los datos sólo reflejan la expresión más clara de una tendencia que definirá en el corto plazo la imposibilidad de que México compita a nivel internacional con aquellos países que han mantenido una política decidida hacia la universalización de la matrícula de educación superior.

De este balance se desprende la necesidad de incorporar estrategias de innovación que compensen los rezagos en todas las IES para poder alcanzar en las próximas décadas un desarrollo más equilibrado de la educación superior en el país.

Los motivos del cambio

El fuerte dinamismo de la década de los noventa tuvo una influencia decisiva en la definición de las políticas educativas del país y también en la percepción de la necesidad del cambio; sin embargo, no es posible pensar que se haya presentado una traducción fiel de las tendencias y tampoco que todas las universidades hayan seguido el mismo proceso. De hecho, en la mayoría de ellas el cambio se ha dado de manera poco ordenada en función de tres vertientes: la respuesta directa a los retos de un mundo globalizado, la influencia de la política nacional definida por la SEP y ANUIES, sumada a las crisis internas generadas por la presión del financiamiento, y la combinación de factores internacionales con la presencia de las nuevas reglas que estableció la política nacional en materia de educación superior.

En la vertiente más sensible a la tendencia internacional, la Universidad Veracruzana, la Universidad de Guadalajara y la Benemérita Universidad Autó-

¹ANUIES, *La educación superior en el siglo XXI*, ANUIES, México, 1999.

²"Indicadores de la sociedad del conocimiento en México", *Este País*, núm. 119, 2001, p. 60.

noma de Puebla (BUAP) se plantean que uno de los factores centrales del cambio obedece a la dinámica impuesta por la globalización de la economía, los desafíos que plantean los acuerdos de integración regional, el desarrollo en las telecomunicaciones, las transformaciones de los mercados de trabajo y el cambio en la organización productiva, el avance de la ciencia en las diversas áreas del conocimiento humano, el vertiginoso desarrollo tecnológico y la vinculación directa del desarrollo tecnológico con el sector productivo. De este modo, la transferencia de tecnologías y conocimientos, como ocurre con los países altamente desarrollados, se constituye como un eje central que fundamenta el cambio. En la lógica de tales argumentaciones descansa la reflexión en torno a la capacidad de las universidades públicas de México para responder a los desafíos que impone un mundo integrado y al desfase en el que la mayor parte de las instituciones de nuestro país se encuentra. Bajo este enfoque, la evaluación externa gana importancia (BUAP), pues se asume como la mirada crítica y objetiva que podría dar la pauta para un resurgimiento coherente y armónico con los ritmos del futuro.

No para todas las universidades fue claro el impacto de los cambios globales en la configuración de un nuevo escenario para la educación superior. Las universidades de Guanajuato, Autónoma de Sinaloa y Autónoma Metropolitana no se plantean condiciones internacionales para iniciar los cambios. Incluso la UAM plantea como un signo de alerta la aceptación de medidas internacionales considerando que la educación superior puede contribuir al debilitamiento de la identidad nacional y a la transformación de sus funciones sustantivas.

Debe señalarse que las universidades que asumen esta vertiente circunscriben la necesidad del cambio a los factores ligados a la presión ejercida por las nuevas reglas que normaron la obtención de financiamiento extraordinario; aquí destaca el seguimiento riguroso de los resultados con indicadores de realización propuestos por las propias instituciones; en este sentido, como lo señala la Universidad Autónoma de Sinaloa, la decisión del cambio si bien se enmarca en un escenario nacional caracterizado por la presencia de un estado evaluador, obedece a una racionalidad administrativa externa a la institución.

En este marco, el cambio se asocia con la presencia de la Comisión Nacional de Evaluación (Conaeva) Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el Fondo para Modernizar la Educación Superior (Fomes), a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); la Subsecretaría de Educación e Investigación Científica (SESI-SEP), el

Padrón de Excelencia del Posgrado del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), programas como el Examen de Ingreso a la Educación Media y Superior y el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval). De esta forma, la evaluación externa y la autoevaluación institucional se constituyen como procesos centrales en la organización académica; su culminación será el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de las Instituciones de Educación Superior, que iniciará su funcionamiento hacia el año 2002.

En esta última óptica, la UAM y la UAZ señalan que la presión ejercida por la obtención del financiamiento irrumpe la autonomía. También plantean que en el proceso han jugado un papel central los rectores, pues asumieron compromisos con el gobierno federal sin considerar a las comunidades académicas en la orientación del cambio. Según este planteamiento, el principal riesgo radica sustituir el carácter social de las universidades en favor de una lógica de mercado que subordinaría la vinculación de la educación superior con las necesidades de los sectores mayoritarios.

Este señalamiento se apoya en el hecho de que la presión del financiamiento “amarrado” a programas especiales produjo medidas como las siguientes: esquemas de vinculación y cooperación con los sectores productivos, incubadoras de empresas; centros de innovación, aplicación y desarrollo tecnológico; consejos asesores bipartitas o asociaciones industriales en las que participa la universidad pública; consultorías y asistencia técnica al sector productivo mediante empresas universitarias; unidades de evaluación de impacto ambiental; programas de educación continua, estancias de maestros, servicio social y prácticas profesionales en parques industriales.

Para otro grupo de universidades, entre las que se encuentran la Nacional Autónoma de México, la de Colima, la Autónoma de Tlaxcala y la Autónoma de Zacatecas, los factores ligados a la necesidad del cambio son tanto de orden internacional (derivados de la firma de acuerdos comerciales) como de las políticas nacionales que pretenden conformar a lo largo de las próximas dos décadas un perfil más homogéneo para la educación superior pública del país.

En esta perspectiva, se agregan las nuevas formas de organización del trabajo académico y de las condiciones de estudio; orientación, vinculación y financiamiento de la investigación; certificación y estándares de desempeño profesional; diversificación y acreditación institucional; cobertura y calidad; subsidio institucional y subsidio individual; creciente heteronomía; nuevos actores, nuevos esquemas de organización del trabajo y mercados de trabajo internacionales; roles y relaciones con el entorno; gobernabilidad y gestión

institucional; evaluación externa y autoevaluación; y finalmente, el carácter social de las universidades y su pertinencia social.

Esto, sumado a la presencia de políticas nacionales que definieron (como lo plantean la mayor parte de las universidades) nuevas reglas de operación académica y de asignación de financiamientos, constituye los factores que propiciaron el inicio del cambio en la década de los noventa y que culminarán hacia el año 2025 con el proyecto planteado por la ANUIES que se sostiene en los siguientes ejes: calidad e innovación; congruencia con su naturaleza académica; pertinencia en relación con las necesidades del país; humanismo; compromiso con la construcción de una sociedad mejor; autonomía responsable; estructuras de gobierno y operación ejemplares. Aunque, como lo plantea la UNAM, carece de la visión estratégica que ofrece la prospectiva y plantea un modelo ideal desvinculado de lo que es la universidad pública, su estado actual y sus contradicciones.

Por otro lado, considerando el saldo de la década de los ochenta y el desordenado proceso de cambio de los noventa no puede negarse que el punto de partida de cada universidad pública para la realización de este proyecto es desigual; además de que se encuentra matizado en gran medida por los planes de desarrollo económico de las distintas entidades federativas y, por ende, su impacto es diferencial por institución y por subsistema.

Este problema es de tal magnitud que resulta prácticamente imposible imaginar el enorme esfuerzo y la inversión que al país le costarán tener un sistema de educación superior caracterizado por los siguientes rasgos:³

- a) alto grado de pertinencia;
- b) mayor cobertura;
- c) alta Eficiencia;
- d) elevados niveles de rendimiento académico;
- e) atención a la equidad.

Las estrategias del cambio

Las estrategias que se adoptaron para conducir los cambios en México variaron en función de múltiples factores: la madurez política de los actores, el agotamiento de las formas de negociación interna, la sensibilidad hacia las políticas nacionales, la consolidación de áreas de conocimiento, la vinculación con los gobiernos de los estados, la plataforma de los noventa, las crisis internas, entre otros. No hay homogeneidad respecto a la estrategia de cambio, pero se pueden observar al menos cuatro perspectivas: la primera, que es la traducción direc-

³ANUIES *op. cit.*, p. 167.

ta de las recomendaciones de la ANUIES concretada por las comisiones estatales y las unidades de planeación de cada universidad. La segunda descansa en la iniciativa de la rectoría y de los niveles más altos de jerarquía institucional para iniciar y coordinar a todos los sectores alrededor de una reforma integral. En tercer lugar se encuentra la vía de los congresos universitarios, cuya lógica descansa en la importancia creciente de los cuerpos colegiados, sobre todo los consejos universitarios; y la última es la resistencia a una reforma impuesta, que se manifiesta en movimientos de estudiantes y académicos que cuestionan, no sin razón, la orientación del cambio.

En la primera de estas estrategias de cambio se encuentran las Universidades Autónoma de Tlaxcala, Veracruzana y de Guanajuato. En estos casos el cambio depende de una estrategia de planeación rigurosa vinculada con las políticas nacionales; su origen se ubica en la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente para la Educación Superior (Sinappes); la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes), los Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (Copes), las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes), las Unidades Institucionales de Planeación (UPI) y, más recientemente, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva).

Las dificultades que ha enfrentado la reforma en estas universidades no son de carácter técnico, porque el desarrollo de sus planes se apega a los lineamientos establecidos en la planeación, que van desde el diseño hasta la evaluación y la autoevaluación; tampoco son de tipo organizativo, porque han creado estructuras institucionales cuya función central es la planeación y desarrollo institucional.

El problema radica en la percepción de que las reformas son propuestas y realizadas de manera vertical por los responsables de las estructuras de planeación junto con los niveles directivos de la universidad. En este caso, aunque se establecen mecanismos para asegurar la amplia participación de las comunidades universitarias en el diagnóstico de los problemas y en la determinación de los programas, no se observa un fuerte impacto en la modificación de la vida cotidiana de la universidad. Es importante señalar dos aspectos centrales: en estas universidades se considera que la planeación es la vía para mejorar la calidad académica, propósito que se mantiene con los planes del año 2000 en la de Guanajuato, la Autónoma de Tlaxcala y la Veracruzana. En segundo lugar, la confianza depositada en el ejercicio riguroso de la planeación se mantiene pese a que hay diferencias en los procesos de designación de autoridades y de los mecanismos de organización de la vida colegiada.

La Universidad Veracruzana ha trazado de manera muy general la misma ruta que la UAT y la Universidad de Guanajuato porque su estrategia de cambio ha sido dirigida desde la rectoría y coordinada por la Secretaría de Planeación; pero lo distintivo de este caso es que la modificación de la Ley Orgánica no fue el resultado de la reforma, sino el origen de la misma. Esta Ley Orgánica, aprobada en 1992, constituía una respuesta más coherente a la nueva relación de la universidad con el gobierno estatal y regulaba los nuevos esquemas de diversificación financiera. Por esta razón, trató de apearse al Programa Nacional de Modernización Educativa y a las recomendaciones de la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Conaeva). Para 1993 se mantiene la estrategia, pero las autoridades universitarias asumen que el eje debería ser la evaluación externa de los CIES.

La Universidad de Guadalajara inicia su reforma bajo la iniciativa de la rectoría, sin embargo, su tradición de izquierda crítica y la cultura de participación ejercida durante 40 años permitió que la reforma se basara en la fluidez de información y en la construcción de amplios consensos. La estrategia del cambio inició con un proceso de autoevaluación que permitió que los diversos sectores de la universidad asumieran como compromiso la superación de los siguientes problemas: excesiva concentración de los servicios educativos en la zona metropolitana de Guadalajara, débil presencia de los estudios universitarios en las diferentes regiones del estado, crecimiento anárquico, burocratismo excesivo y estructura vertical, baja calidad académica, desvinculación de las funciones sustantivas, concentración en carreras tradicionales, débil desarrollo de la investigación y el posgrado, bajos perfiles de los docentes y fuertes problemas financieros debido a la excesiva dependencia del subsidio de los gobiernos federal y estatal.

Un elemento que facilitó el proceso de reforma fue la rapidez de respuesta a los nuevos mecanismos para la obtención de los recursos extraordinarios que se necesitaban para impulsar el rediseño estructural de una universidad que se planteaba transitar del gigantismo a la Red Universitaria de Jalisco.

Con base en estas condiciones, la reforma se estructuró a partir de tres ejes: cambio de un modelo tradicional al modelo departamental; consolidación de un gobierno institucional basado en el trabajo colegiado para la planeación y toma de decisiones y descentralización administrativa. Los tres ejes debían conservar el carácter nacional, popular y democrático de la universidad.

En la Universidad Autónoma de Sinaloa no se presentó una reforma como tal, sobre todo porque su alto grado de politización y bajo perfil académico impidió la construcción de un proyecto alternativo de universidad. Las

recomendaciones de la ANUIES no han podido instrumentarse porque se les califica como neoliberales; sin embargo, en la comunidad universitaria hay académicos y estudiantes que cuestionan profundamente la vocación ideologizante y politizadora de quienes han regido el destino de la universidad durante los últimos 30 años. Hay también la necesidad de desarrollar un modelo universitario que tenga como fin mejorar la calidad académica, pero se advierte que esto no debe dar respuesta a los lineamientos establecidos por la Comisión Estatal de Planeación de la Educación Superior (Coepes) ya que su principal objetivo es financiar en forma prioritaria a las instituciones y licenciaturas estrechamente relacionadas con las necesidades del mercado estatal y continuar la política que desalienta y regula el crecimiento de la matrícula de bachillerato y licenciatura.

La tercera vía se ilustra con claridad a partir de la estrategia seguida por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Esta universidad impulsa una reforma incluyente que incorpora a estudiantes, académicos y administrativos en foros temáticos que culminaron con la realización de un Congreso General de Reforma. La estrategia de cambio contempló la capacidad institucional del Consejo Universitario para sancionar los resolutivos del Congreso, ratificar los consensos y aportar mecanismos de resolución de los disensos. Esta estrategia de cambio es definida por sus protagonistas como un proceso endógeno, integral y democrático; situación que contrasta con otros procesos de Reforma universitaria emprendidos en el curso de los últimos años.

Por último una estrategia de reorientación del cambio ha sido impulsada por estudiantes y académicos de la UNAM y de la UAM. En el primer caso se asume que la estrategia que deberá impulsarse para darle contenido a la reforma es la realización de un Congreso Universitario que con una agenda acotada asegure la participación paritaria, amplia, incluyente y democrática de estudiantes y académicos. La UAM, por su parte, ha iniciado un proceso de autoevaluación que tiene como objetivos conducir al análisis serio y profundo de sus problemas y determinar las estrategias que deberán seguirse para su consolidación.

Para concluir este apartado es preciso señalar que, independientemente de la estrategia de cambio que se adopte, la reforma de la educación superior expresa la más profunda crisis que ha vivido la universidad pública en las últimas décadas y ha puesto en evidencia la necesidad de una transformación profunda en sus formas de gobierno y representatividad, en los mecanismos de financiamiento, en las estructuras académicas, en la configuración y organicidad de sus estructuras internas, en la definición de sus prioridades y en los mecanismos de vinculación con todos los sectores de la

sociedad. En esta misma perspectiva plantea que la construcción de este nuevo proyecto deberá descansar en una cultura donde el consenso por la vía del respeto a la discusión argumentada será la estrategia de decisión que marque rumbo y rutas.

Los actores del cambio

La década de los noventa le dio la palabra a nuevos actores como los organismos multinacionales de crédito; pero también les dio nuevas palabras a viejos actores que de manera cíclica definieron el contenido de la estrategia de cambio. En este último caso, fueron actores del cambio los organismos nacionales que tienen la facultad tanto de recomendar como de definir políticas generales de educación superior. Destaca en esta perspectiva la culminación del proyecto que la ANUIES desarrolló lo largo de la década y que concluye en 1999 con la propuesta de un perfil para la educación superior del siglo XXI y que tiene como objetivo “promover el mejoramiento de los niveles de desempeño, la pertinencia, la cobertura y la equidad con que realizan sus funciones las IES mexicanas, impulsando el crecimiento y/o la consolidación cualitativa de cada una de ellas, en los 32 *sistemas estatales* de educación superior y en el conjunto del Sistema de Educación Superior”.⁴

Con base en este objetivo se propone la realización de cambios sustantivos en el perfil de las IES para el año 2020; uno de los más importantes aspectos planteados consiste en ampliar la matrícula de licenciatura y pasar de 1'837,884 estudiantes que se tenían en 1999 a 4'702,700 para el arribo a la segunda década del presente siglo; garantizando además la calidad de los programas. Las estrategias abarcan desde el ámbito gubernamental hasta el institucional e incluyen todas sus dimensiones internas y externas.

Esta estrategia de cambio implica regular el funcionamiento de los 32 sistemas estatales a partir de procedimientos y patrones organizacionales similares. Esto es posible porque los recortes presupuestales han obligado a las universidades públicas a depender más de actividades extrauniversitarias para subsistir.⁵ La ANUIES se constituye así como un actor suprainstitucional que en universidades como la Autónoma de Puebla, la Autónoma de Tlaxcala, la de Guadalajara, la de Guanajuato y la Veracruzana ha ejercido un papel primordial por la vía de los fondos extraordinarios proporcionados por programas como el Fomes y el Promep.

⁴*Idem.*

⁵Schugurenky, La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: “¿Hacia un modelo heterónomo?”, en A. Alcántara, R. Pozas y C. Torres (eds.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, Siglo XXI, México, p. 125.

La Universidad de Guanajuato es uno de los ejemplos más claros donde se observa el papel de la ANUIES y la Secretaría de Educación Pública (SEP) como actores en la definición e impulso de la reforma. Estos actores le imprimen un dinamismo sin precedente a esta universidad, que se traduce en el diseño de planes de desarrollo cuya característica central es la formulación de programas a 10 años, evaluados periódicamente.

Rectores, gobernadores, secretarios de Estado y funcionarios públicos de alto nivel siempre han influido en las universidades. En algunos casos, como el de la Universidad Veracruzana, esta vinculación con el poder del gobierno de la entidad definió perspectivas de subordinación extrema fortalecidas por los mecanismos de asignación del subsidio estatal durante 50 años. En esta dinámica, las mismas organizaciones estudiantiles que en otras universidades públicas determinaron procesos de ruptura con la política de educación fueron incapaces de mantenerse al margen de la influencia del PRI. En este contexto no se puede negar que la rectoría ha promovido esquemas de planeación participativa, pero estudiantes y profesores han asumido pasivamente los lineamientos impuestos por la rectoría de manera vertical.

Con la diversificación del financiamiento, las secretarías administrativas, integradas fundamentalmente por administradores o especialistas en finanzas, ganan una fuerza impresionante en la determinación de prioridades académicas bajo una lógica administrativa que no comprende la naturaleza de la enseñanza, la investigación y la extensión de la cultura.

Este balance sería incompleto si no se señalara que si bien la Universidad de Guadalajara ha aprovechado el financiamiento extraordinario de los programas especiales del gobierno federal, su tradición democrática determinó que el financiamiento apoyara la creación de una coordinación colegiada múltiple, multirregional y multitemática, encabezada por el Consejo Universitario. Esto permitió la realización de foros de consulta en todo Jalisco, que fueron los espacios donde los actores definieron la orientación de la reforma.

La realización del congreso universitario en la Universidad Autónoma de Zacatecas se apoyó en la madurez política y académica de grupos de profesores organizados, que condujeron la realización de una consulta masiva y de foros temáticos donde se definió el perfil que esta universidad pretende alcanzar en los próximos años. Por su parte, los estudiantes mostraron un perfil poco comprometido con la reforma.

El cambio político generado con el proceso electoral del año 2000 ha modificado el perfil de los actores. El caso más interesante es el nuevo perfil que los rectores de las universidades públicas están asumiendo en la defensa del carácter público y nacional de la educación superior, de su pertinencia

social y de su calidad en materia de investigación. Con esta actitud sin duda es importante observar que, por lo menos en lo que va del año 2001, los rectores de distintas universidades públicas han hecho frente común a las políticas de recorte al presupuesto del gobierno federal.

De manera tradicional, los sectores con mayor capacidad para oponerse a las presiones del gobierno por privatizar la educación superior son los estudiantes y los académicos; esta situación se mantiene a lo largo del año 2000 pues estos sectores en casi todas las universidades públicas, junto con algunos consejos universitarios, se pronunciaron por la universalización de la matrícula, el ajuste del presupuesto destinado a educación de acuerdo con la recomendación de la Unesco (8 por ciento del PIB), la gratuidad de la educación, la recuperación salarial de los académicos, la dignificación del sistema de seguridad social y la defensa de la universidad pública. En esta perspectiva fueron actores de la resistencia a una reforma impuesta por el gobierno federal los estudiantes y académicos que participaron en el paro de la UNAM durante 1999-2000 y los académicos de la UAM que han argumentado acerca de los riesgos que conlleva la transformación del modelo de docencia.

Este proceso de resistencia, aunque ha estado permeado por un impresionante clima de desconfianza que ha dificultado la concertación entre grupos y sectores, pone en el centro del debate el análisis en torno al proyecto de país al que aspiramos; ha cuestionado públicamente el proyecto de país maquilador que sólo requiere de la universalización de la educación básica y ha motivado la reflexión acerca de la necesidad de construir un proyecto social más equilibrado.

En fin, refleja en el fondo la difícil transición a la democracia que estamos viviendo en México y que exige no sólo de nuevas instituciones sino de la construcción de una cultura incluyente y participativa, capaz de coexistir con el disenso; una cultura donde la democracia no sea un buen deseo sino una forma de relación humana; una cultura que conduzca a incorporar propuestas fundamentadas en la construcción de un nuevo proyecto universitario que oponga la ética, la ciencia y la cultura a la regulación de las estrictas reglas del mercado.

La orientación del cambio

Desde 1991, en la XX Reunión de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior de la ANUIES, se planteó la puesta en marcha de un programa que sintetizaba 10 prioridades para la educación superior que debían desarrollarse a lo largo de la década. Lo distintivo del plantea-

miento era que, agregado a las metas de actualizar el currículum y mejorar la calidad en la formación de profesionales, se anticipaba una reforma estructural orientada a transformar el sistema en su totalidad: financiamiento, posgrado, perfil docente y deshomologación salarial; del mismo modo se vislumbraba la incorporación de los estándares internacionales que definen la calidad de la educación superior. En este último sentido de 1994 a 1996 la argumentación implicaba acreditar las instituciones de educación superior en el marco del Tratado de Libre Comercio.

A pesar de que la orientación del cambio se caracterizó por la introducción de controles de evaluación externa y por el financiamiento selectivo otorgado a través de programas específicos, los cambios enfrentaron una situación heterogénea que dificultó que todas las instituciones caminaran en la misma dirección y a la misma velocidad. Para finales de la década sólo algunas universidades públicas que tenían oferta de licenciatura a doctorado e infraestructura para la investigación, habían avanzado en el desarrollo de innovaciones organizacionales y académicas. Por desgracia, sólo el 1.76 por ciento de las IES en México es de este tipo, la gran mayoría (87 por ciento) tiene fundamentalmente programas de licenciatura y no cuenta con la plataforma necesaria para realizar cambios organizacionales; en estas últimas la reforma llegó a la actualización de los planes de estudio, a un leve incremento de profesores con posgrado, a la regularización y transformación de plazas, el desarrollo de programas de cómputo e inglés, una incipiente infraestructura tecnológica y la incorporación de las instituciones en los programas de financiamiento extraordinario impulsados por el gobierno federal.

El fin del siglo xx le deja a México un perfil en el que la actividad preponderante de las instituciones de educación superior fuera del Distrito Federal era la transmisión de conocimiento. En el resto de las entidades federativas lo que se observa es la concentración de propuestas innovadoras en algunas universidades públicas: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Veracruzana.

Las innovaciones en el modelo académico fueron ampliamente desarrolladas y abarcaron desde la reorientación de los objetivos hasta la infraestructura. Estas innovaciones se describen a continuación:

- Formar a los estudiantes con mentalidad continental, espíritu de convivencia y convergencia en América del Norte, Centroamérica y el resto del hemisferio.
- Perfeccionamiento del humanismo, la conciencia crítica y la libertad de pensamiento.

- Fortalecimiento del conocimiento científico y desarrollo de la ciencia y la cultura.
- Orientar la reforma curricular hacia el autoaprendizaje, formación científica integral, conocimiento profundo del hombre y de su relación con otros.
- Acreditar programas académicos con base en estándares internacionales para garantizar su reconocimiento en este nivel. Esta innovación requiere aplicar los estándares de calidad asociados al mercado global y local de las profesiones.
- Conectar las bibliotecas electrónicamente a redes nacionales e internacionales y con salas de videoconferencias. Esto implica impulsar el aprendizaje de por vida vía Internet y operar un sistema integral de información automatizada, descentralizada y en red.
- Diseñar cursos flexibles en todas las licenciaturas que den cobertura a dos tipos de población: estudiantes regulares y profesionales con necesidades de capacitación permanente. Esta propuesta se complementa con la creación de Sistemas de Universidad Abierta y a Distancia, basados en el desarrollo de nuevas tecnologías que aseguren la atención a sectores y grupos con interés en cursar estudios universitarios.
- Crear un sistema de telecomunicaciones e informática para aumentar la capacidad y la calidad de profesores e investigadores.
- Elevar la formación académica de los profesores e investigadores para todos los niveles de educación.

El alcance, magnitud y profundidad de cada una de estas innovaciones refleja la voluntad política de los actores, la madurez de los cuerpos académicos, la construcción de proyectos alternativos rechazando una reforma impuesta, la permeabilidad de las instituciones hacia la política nacional y las necesidades ligadas al financiamiento; pero el resultado global a 10 años de la propuesta de cambio fue un sistema poco equilibrado y heterogéneo a escala nacional que aportó recursos, disposición y creatividad en función de la coyuntura interna de las universidades públicas.

La innovación curricular

Uno de los aspectos más sensibles del cambio fue el referido al currículum universitario. La innovación curricular tenía como fundamento los múltiples factores relacionados con el acelerado desarrollo científico tecnológico en todas las áreas de conocimiento, la emergencia de mercados de trabajo globales, y el uso intensivo y extensivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, entre otros.

Sin embargo es importante señalar que, a pesar de que este asunto fue centro de debate nacional, sólo la Universidad de Guadalajara acompañó la reforma académica con un profundo cambio estructural que le proporcionó extraordinarias perspectivas de desarrollo. De hecho más que una innovación curricular la Universidad de Guadalajara basó la reforma en el logro de los siguientes criterios: internacionalización, apertura, flexibilidad, descentralización, modernización, evaluación, competitividad, búsqueda de la calidad y cambio estructural.

La innovación curricular se apoyó en el modelo departamental, el sistema de créditos y la flexibilidad curricular. La organización departamental fue diseñada como una estructura colegiada organizada por áreas de conocimiento que agrupaban a docentes y especialistas. Con el sistema de créditos el estudiante construye una ruta formativa propia que depende del seguimiento y orientación de un grupo de tutores. La flexibilidad curricular permitió la actualización permanente de contenidos, la movilidad de estudiantes y docentes y la incorporación permanente de nuevas habilidades profesionales. Pero también dio lugar a la introducción en el esquema universitario clásico de salidas técnico-profesionales intermedias y, con ello, a la diversificación de títulos universitarios.

Sin duda, este es un planteamiento innovador, pero para algunas universidades, como la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Zacatecas, la flexibilidad curricular y la movilidad de estudiantes y docentes son procesos asociados a la desprofesionalización, a la pérdida del carácter comprometido de la universidad pública, al debilitamiento de su identidad y a la presión de los organismos multilaterales de crédito para impulsar un acercamiento del perfil de las instituciones mexicanas con el que tienen las instituciones de educación superior en Estados Unidos. En fin, un desmantelamiento del proyecto nacional de educación superior.

Aún es temprano para determinar cuál de las dos perspectivas conducirá a un modelo de educación superior acorde a la sociedad mexicana del siglo XXI; sin embargo, hay un conjunto de aspectos que tendrán que incorporarse tanto al análisis del problema como a la factibilidad del modelo flexible. En primer lugar se encuentra el riesgo de asumir al contenido como un aspecto subordinado al desarrollo de habilidades y competencias básicas e instrumentales; aquí, por ejemplo, podría sugerirse retirar los contenidos relacionados con el área de las ciencias sociales y las humanidades porque no tienen impacto directo en la productividad. Este planteamiento tiene ya un indicador objetivo, pues, sin olvidar la sobreconcentración de la matrícula en esta área, universidades como la Autónoma de Tlaxcala y la Autónoma

de Sinaloa desarrollaron acciones de gran impacto para regular el crecimiento de carreras relacionadas con las ciencias sociales y las económico-administrativas.

El segundo aspecto en el que se basa el cuestionamiento tiene que ver con el proceso de individualización creciente del estudiante universitario, que traería como consecuencia lógica la imposibilidad de organizar grupos de trabajo en el largo plazo; una elección de materias e instituciones elegidas más con criterios rentables que con una perspectiva integral vinculada a la formación de las profesiones universitarias; el debilitamiento de la libertad de cátedra e investigación, pues la revisión de contenidos estaría sujeta a los lineamientos del sistema de créditos con que se ofertará la materia, asignatura, campo o módulo; y finalmente el ajuste gradual del modelo mexicano al estadounidense, con el consecuente distanciamiento de la problemática nacional.

El tercer aspecto es de carácter infraestructural e incluso logístico, pues el modelo flexible requiere de instalaciones suficientes en calidad y cantidad para realizar las tutorías individuales, exige la modificación de figuras legales, como la definitividad en asignaturas específicas ligadas a los planes de estudio tradicionales, el cambio de las expectativas de los estudiantes al inscribirse en una universidad y estar en la posibilidad de alcanzar cuando mucho un título de técnico superior universitario; el diseño de filtros académicos que en efecto garanticen discernir entre aquellos estudiantes que pueden trazar su trayectoria hasta el doctorado de aquellos otros a quienes convendría más una salida intermedia terminal; y un perfil docente distinto que sintetice el dominio de su campo de conocimiento con la sensibilidad para conocer a cada uno de sus estudiantes a profundidad.

Estos tres núcleos de problemas son los que han impedido a universidades, como la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, desarrollar a profundidad el modelo, porque además enfrentan la resistencia de profesores y estudiantes para aceptar los modelos flexibles impulsados por la ANUIES.

El resto de las universidades bajo estudio sólo actualizaron los planes con criterios múltiples, pero atendiendo sobre todo la pertinencia de las carreras y la modernización de la infraestructura de apoyo. El énfasis en el diseño de una nueva oferta profesional donde se aplicarían los conocimientos de frontera y las tecnologías de punta no se pudo alcanzar con la intensidad esperada debido a que:

- a) el perfil académico de los docentes era fundamentalmente de licenciatura;
- b) no se contaba con estrategias de vinculación efectiva entre la investigación y la docencia, a pesar de estar expresadas en los planes de desarrollo institucional;

- c) la descentralización en la mayor parte de las universidades regionalizadas es fundamentalmente administrativa ya que las decisiones académicas se siguen tomando a nivel central; y
- d) la inexperiencia en modelos multidisciplinarios e interdisciplinarios que pusieran a jugar perspectivas integrales en el abordaje de objetos de estudio.

El resultado más evidente de la conjugación de estos cuatro factores se reflejó en la dificultad para diseñar “truncos comunes” integrales.

Por otra parte, la década de los noventa fue el escenario que testimonió la importancia del desarrollo científico y de la innovación tecnológica. A nivel nacional esto se observa con la descentralización de las actividades científico-tecnológicas que condujeron al desarrollo de diversas acciones: creación de 16 centros de ciencia y tecnología, nueve sistemas de investigación regional, la evaluación del posgrado en todo el país, la creación del Sistema Nacional de Investigadores y la asignación presupuestaria adicional a programas de excelencia.

Sin embargo, a pesar de este impresionante esfuerzo, no fue posible homogeneizar el desarrollo de las IES en esta materia, pues sólo el 38 por ciento de los posgrados de excelencia están en provincia; el mayor porcentaje de la matrícula de posgrado (fundamentalmente de doctorado) se encuentra inscrito en instituciones del Distrito Federal; el mayor porcentaje de los investigadores nacionales se concentra también en esta entidad federativa, mientras que las universidades públicas estatales reúnen en su conjunto sólo al 17.4 por ciento del total y sólo 10 de las 10,893 patentes solicitadas en 1998 fueron hechas por universidades estatales (Universidad Autónoma de Nuevo León y Universidad de Guanajuato).

En efecto, los datos con los que se cuenta en la actualidad reflejan una gran concentración de programas de posgrado en algunas universidades públicas del país: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Veracruzana. Son estas grandes universidades las que, junto con las de la zona metropolitana, tienen el mayor número de estudiantes de posgrado; del mismo modo, estas universidades se encuentran entre las 15 instituciones que incorporan un mayor número de sus investigadores en el Sistema Nacional de Investigadores. En el caso de la UNAM, por ejemplo, la modificación del Reglamento de Estudios de Posgrado es prácticamente la única reforma palpable de la década y cuyos resultados se observan en la disminución de la burocracia, el mejoramiento académico de programas y perfiles docentes, el estímulo de esquemas interinstitucionales

de colaboración e intercambio y el aprovechamiento óptimo de recursos financieros y materiales, pero sobre todo humanos.

Caso contrario es la investigación, pues no se observan a lo largo de la década mecanismos de financiamiento federal orientados a estimular la producción científica y el desarrollo tecnológico. Esta situación es por demás paradójica porque la mayor parte de las universidades públicas bajo estudio (Tlaxcala, Veracruz, Guanajuato, Sinaloa, Puebla, Zacatecas), proponen programas, estímulos y financiamiento, asumiendo su importante carácter sustantivo; pero en los hechos, la investigación fue uno de los renglones más sensibles al financiamiento selectivo. Obligó al personal académico dedicado a esta función a distraer parte de su actividad a la gestión de recursos extraordinarios en programas institucionales o extrauniversitarios. A finales de la década el resultado era un desarrollo muy accidentado de la investigación: algunas universidades públicas con más líneas de investigación que profesores, otras con una sola línea de investigación consolidada, abundantes estudios sociales, escaso impacto de los resultados en la problemática vital del país y un bajo porcentaje de personal académico dedicado a la investigación.

En este balance es excepcional el caso de la Universidad Autónoma de Colima pues a lo largo de la década puso en funcionamiento centros de investigación en todas las áreas del conocimiento que cristalizaron con la creación del Centro Nacional Editor de Discos Compactos (Cenedic) cuya relevancia no es sólo nacional. Es importante señalar que la base del éxito de esta experiencia fue el diseño de escenarios futuros, un plan estratégico de desarrollo articulado sobre la base de prioridades y consensos y una estructura administrativa eficiente. Fueron factores coadyuvantes el tamaño de la universidad y la relativa estabilidad política y económica de la entidad y de la universidad.

Los indicadores cuantitativos que miden el crecimiento del personal académico en educación superior reflejan un incremento sensible en el número de profesores contratados en educación superior. Sin embargo, en su mayor parte, la contratación de estos profesores fue por horas; muy pocas universidades desde su origen basaron el éxito de su modelo académico en profesores de tiempo completo (UAM) y también fueron pocas (UNAM) las que a lo largo de la década instrumentaron programas para transformar las plazas de asignatura a plazas de tiempo completo. En el escenario actual es insuficiente el personal dedicado de tiempo completo a la docencia, la investigación y la extensión y la difusión de la cultura en todo el país. En todas las universidades se señala que este déficit no será compensado con nuevas tecnologías de información y comunicación y que se requiere en todo caso, de esquemas que conjuguen la experiencia y el dominio conceptual o profe-

sional del personal académico, con la cobertura que brinda la tecnología. Por otro lado, las universidades fuertemente politizadas no generaron en paralelo reformas que mejoraran la calidad de personal académico (UAS y UAP), porque durante décadas el objetivo encubierto se concentró en la formación de cuadros políticos.

Es importante señalar que este es uno de los aspectos más débiles de cualquier reforma que se quiera impulsar para el presente siglo. Por ejemplo, la ANUIES requiere para el éxito de su propuesta que existan fuertes cuerpos académicos, para ello desde mediados de la década pasada impulsó el Promep el cual tiene como objetivo la consolidación de cuerpos académicos. El problema radica en que en la mayor parte de las instituciones no hay áreas de conocimiento consolidadas, ni academias, ni cuerpos colegiados en desarrollo. En mucho han contribuido los programas de estímulo a la productividad que han individualizado el trabajo académico desatendiendo las prioridades de una institución que requiere no sólo de muchos académicos excelentes, sino de cuerpos colegiados con capacidad para producir opciones viables al conocimiento y a la sociedad.

Esto es aún más importante cuando se trata de producir modelos alternativos a la educación superior que tengan como prioridad la defensa de la soberanía nacional. Mientras ello no ocurra el balance de las universidades públicas tendrá un factor común: la enorme dificultad para que el académico se constituya en generador de mentalidades críticas.

La evaluación de la calidad institucional fue otro aspecto que redondeó la innovación académica. A lo largo de la década fueron reiterados los argumentos académicos, políticos y financieros que apoyaban la certificación profesional y la acreditación institucional. En el primer caso participaban los colegios profesionales de 13 disciplinas de México, Canadá y Estados Unidos en reuniones trilaterales dirigidas al establecimiento de estándares internacionales de ejercicio profesional; la firma del TLC así lo exigía para asegurar el libre tránsito de profesionales en la región para los primeros años de del siglo XXI. El paso de los años sólo ha dejado claro que los gremios más organizados y con mayor tradición internacional están alcanzando en algún grado este propósito.

La acreditación por su parte tenía que ver con la evaluación de la calidad institucional y aunque se le asoció a una política de control gubernamental, universidades como la Autónoma de Tlaxcala y la de Guanajuato plantean que tuvo efectos positivos pues permitió el desarrollo de una cultura de autoevaluación, que dio lugar a la planeación colegiada. En estas instituciones se crearon estructuras administrativas cuya función central era el seguimiento

de indicadores de realización; varias de estas instancias contribuyeron a despertar en las universidades públicas un sentido autocrítico respecto a los problemas y limitaciones en cuanto a la vinculación con la sociedad, la legislación, la calidad del servicio, la oferta educativa y la investigación. Pero no pudieron impulsar un esquema confiable de evaluación de rectores, directores y funcionarios de alto nivel.

Esta situación derivó en un clima de desconfianza hacia la evaluación interna y externa, sobre todo a los programas relacionados con organismos como el Ceneval, asumiendo que la evaluación no tenía otro propósito que el control, la supervisión y la homogeneización de los programas educativos ligada estrechamente a los programas de estímulos docentes. Este es un asunto aún sin resolver y su complejidad impide la aplicación de fórmulas ideales que sólo cuidan el aspecto técnico instrumental; de hecho entre los desafíos del futuro inmediato destaca la evaluación y su carácter comprensivo del fenómeno educativo.

Diversificación financiera

La drástica reducción del PIB destinado a educación superior durante los últimos 20 años y el desarrollo de rígidas políticas que han limitado gradualmente el incremento sustancial del financiamiento federal provocó la incorporación gradual de las instituciones universitarias a procesos de diversificación financiera.

Lo que décadas de historia no pudieron transformar lo logró la presión por el financiamiento, pues la carencia de recursos modificó el perfil de las instituciones y de los actores; en el primer caso obligó a buscar esquemas de financiamiento mediante la transferencia de tecnologías al sector productivo, la venta de servicios y el aumento de cuotas escolares. En cuanto a los actores propicio el surgimiento de una elite de investigadores con capacidad para gestionar recursos y con capacidad para tomar decisiones con independencia de los planes de desarrollo institucional, de sus prioridades y de sus conflictos.

Las innovaciones asociadas con la diversificación del financiamiento fueron las siguientes:

- Generación de recursos propios por la vía de venta de servicios, entre otros mecanismos.
- Creación de instituciones de crédito educativo. Este crédito debe pagarse cuando se concluye la licenciatura.
- Creación de un fideicomiso de cuotas estudiantiles cuyos fondos permitan invertir en el mejoramiento de la infraestructura.

Al respecto es importante señalar que el fortalecimiento de la tendencia de aumentar las cuotas escolares que avanza en paralelo a la creación de instituciones y/o programas de beca crédito. A la fecha son muy pocas las universidades públicas que no han incrementado sus cuotas y para evitar movimientos estudiantiles como el que la UNAM experimentó en la década de los noventa, el gobierno federal diseñó dos programas de subsidio a estudiantes universitarios. Un fideicomiso creado por la iniciativa privada para becar a estudiantes que desean inscribirse en universidades privadas y un fondo para financiar a estudiantes que se incorporarán a instituciones públicas y cuyo manejo recae directamente en la Secretaría de Educación Pública.

Para muchos especialistas se está dibujando un perfil en el que la autonomía sólo será figura decorativa, pues el financiamiento selectivo genera una acelerada heteronomía de las instituciones de educación superior que se afianza por medio de la evaluación externa, donde el sector universitario sólo es una de las partes. El resultado es la obtención de financiamientos “amarrados” a las prioridades de las agencias, organismos, empresas o fundaciones patrocinadoras.

Son muchos los ejemplos de innovaciones que incorporan nuevos mecanismos de articulación con todos los sectores de la sociedad y la economía:

- Creación del Centro de Desarrollo de Pequeños Negocios, en coordinación con la Asociación de Centros de Desarrollo de Pequeños Negocios de la Universidad de Texas.
- Participación de representantes del gobierno, los congresos locales y la sociedad civil en órganos de consulta planeación y evaluación de las instituciones.
- Realización de auditorías periódicas a las instituciones públicas mediante las Comisiones de Hacienda y de Educación de los Congresos de la Unión y locales.
- Impulso de programas de colaboración nacionales e internacionales en todos los niveles formativos (licenciatura a posgrado).
- Creación y desarrollo de una ciberbolsa de trabajo con acceso a redes nacionales e internacionales.
- Apoyo a proyectos de modernización en los sectores público y privado.
- Impulso a la creación de nuevas empresas de base tecnológica y contribuir al combate de la pobreza.
- Vinculación con organismos y empresas de los diversos sectores de la producción. Esto incluyó el diseño de diversos mecanismos para lograr un acercamiento más eficiente con los diferentes sectores sociales.
- Vinculación estrecha con la población marginada con el fin de brindarles el acceso a conocimientos y tecnologías.

El dinamismo motivado por la reducción del financiamiento fue más evidente en las universidades ubicadas fuera de la zona metropolitana del Distrito Federal. Por ejemplo, la Universidad de Guadalajara, para mitigar la vulnerabilidad financiera, incrementó los ingresos propios a través de las empresas parauniversitarias, de la creación de patronatos en escuelas y centros universitarios y de las asociaciones de padres de familia.

Aunque de manera incipiente, la Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Autónoma de Tlaxcala mejoraron la infraestructura material y humana mediante la obtención de recursos extraordinarios derivados del Fomes y Promep, además de que la primera de ellas optó por una política de cuotas modestas que no incluye cobros especiales para otras actividades. Debe señalarse que la inexperiencia en estos esquemas también produjo dos efectos no considerados, el aumento de la burocracia administrativa y el poder creciente de esta burocracia en la vida académica.

La Universidad de Guanajuato, en el marco de la reforma de 1994 crea el Centro de Vinculación con el Entorno (Ven), formalizado como un organismo con personalidad jurídica propia. Para la Universidad Veracruzana no ha resultado tan fácil romper con la dependencia del subsidio estatal porque su funcionamiento se ha ligado tanto en lo político como en lo económico a un subsidio que en 50 años pasó del 90 al 54 por ciento.

A diferencia de estas instituciones que durante los últimos diez años han modificado gradualmente su vinculación con el entorno, la UAM y la UNAM asumieron un discurso crítico que apunta a los riesgos de que la universidad se convierta en una institución que resuelva exclusivamente las necesidades del sector productivo. No sólo eso, quizá el argumento de mayor peso es la comparación con países altamente desarrollados que consideran al conocimiento como fuerza productiva, lo que ha determinado que los gobiernos canalicen fuertes financiamientos y diseñen programas de estímulo a la investigación y a la innovación tecnológica. En contraposición, los indicadores de inversión en gasto social muestran que la mayor inversión en los últimos años se ha destinado a la educación básica.

Otro aspecto que en último lustro fue materia de análisis se refiere a la rendición de cuentas. La autonomía fue la figura legal que evitó durante décadas que las universidades públicas hicieran llegar a sus respectivos congresos un desglose del uso de los recursos asignados. Esta práctica empieza a revertirse con algunos signos que pueden llegar a representar un importante avance en la transparencia del ejercicio presupuestal. Son notables al respecto los esfuerzos que la Universidad de Guadalajara y la UNAM realizaron para presentar ante sus congresos el ejercicio del presupuesto anual.

Por otro lado, para que las instituciones puedan competir por financiamiento extraordinario deben cubrir un perfil que se mide con indicadores que evalúan la formación académica del personal; entre mayor sea el número de posgraduados, las universidades podrán acceder a programas federales. Sin embargo, para alcanzar este perfil no se plantearon políticas institucionales que ofrecieran a los académicos las mejores condiciones para su formación. La mayor parte de quienes estudiaron un posgrado lo hicieron a pesar de las instituciones.

Donde sí se ha puesto un cuidado extremo es en el diseño de instrumentos de evaluación que ponderan diferencialmente al docente a partir de su formación académica y “productividad”. Al respecto cabe señalar que si bien la necesidad de compensar el bajo salario del maestro ha llevado a miles a tratar de obtener un posgrado, a publicar y a establecer programas de cooperación interinstitucional, en muchos casos este cambio en el perfil docente no se ha traducido en una mejor enseñanza o en la consolidación de grupos de trabajo que tanto en intensidad como en extensión amplíen proyectos de gran envergadura.

De manera general, todas las universidades públicas del país han adoptado algún esquema de evaluación a la productividad y desempeño docente. La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la UNAM llevan años depurando las tablas de evaluación del trabajo académico sin haber realizado un balance profundo acerca de si estos programas aseguran que hoy día sean mejores universidades, de mayor calidad o de mejor capacidad de respuesta a los complejos problemas de la sociedad mexicana. Por otro lado, la sospecha de que la evaluación no siempre obedece a criterios académicos no ha permitido alcanzar los objetivos con que se elaboraron estos programas.

La UAM, con la misma lógica, cuenta con programas internos que otorgan una beca al desempeño con criterios derivados de la importancia del trabajo del académico en sus respectivas áreas de adscripción; sin embargo y a pesar de que los criterios son más transparentes que en otras instituciones, se tiene la percepción de que el sistema es subjetivo y se relaciona con el proyecto neoliberal de la educación superior.

Hay universidades como la Autónoma de Tlaxcala que no han podido emplear intensivamente estos programas porque cerca del 50 por ciento de profesores tiene únicamente estudios de licenciatura en tanto que sólo el 7 por ciento cuenta con doctorado. Este dato, es muy importante porque resulta que la mayor parte de los esquemas de estímulo a la productividad imponen como requisito de entrada contar con un posgrado. Y aquí es impor-

tante señalar que si bien el aumento de profesores con estudios de posgrado se encuentra asociado a los programas de estímulo, no en todas las universidades tuvo una expresión tan rentable porque por lo menos para la Universidad Autónoma de Sinaloa el interés por el posgrado obedeció a causas endógenas que no tenían relación con los programas de becas a la productividad.

A diez años de aplicarse la deshomologación salarial con programas especiales, el balance que la mayor parte de las instituciones hace es negativo, pues ha creado distintos segmentos de académicos con salarios, promociones y facilidades de vinculación profundamente diferenciales. Por otro lado, esta propuesta tiene el riesgo de individualizar a tal extremo la formación profesional, que se pierdan de manera gradual los espacios para el desarrollo de proyectos colectivos de fuerte impacto social; así como las redes de relación académica que son la base de reflexión y construcción de los grandes proyectos sociales que hoy día requiere México con urgencia.

La presión del presupuesto también llevó al desarrollo de programas de colaboración interinstitucional; técnicamente, el éxito de estos programas descansa en mecanismos regionales desarrollados sobre un diagnóstico preciso y del balance de fortalezas y debilidades. Aunque no siempre con el rigor necesario, las universidades estudiadas ejemplifican el dinamismo con que se insertaron a programas interinstitucionales con universidades nacionales y extranjeras, gobiernos estatales y federal, organismos no gubernamentales y empresas. La experiencia hasta el momento indica la necesidad de mejorar el equilibrio entre las instituciones participantes y contar con personal altamente especializado en gestión académica.

Para cerrar este punto, es preciso señalar que la diversificación del financiamiento tiene en el centro del debate un importante conjunto de asuntos no resueltos, entre ellos vale la pena mencionar el impacto de los programas de evaluación académica en la vida institucional y en el logro de la calidad; la gratuidad de la educación superior y la disminución de la matrícula como garantía de calidad, pero sobre todo la responsabilidad del Estado para financiar esta área estratégica para el desarrollo.

Formas de gobierno y legislación

Gobernar implica la capacidad para conducir de manera consensual el rumbo de una institución. En este caso, gobernar es coordinar acciones, políticas, estrategias y voluntades para el logro de objetivos de corto y largo alcance, es

decir, que vayan más allá de la coyuntura. Se debe coordinar la convergencia, pero es necesario convocar a la divergencia porque la gobernabilidad en las instituciones universitarias es un proceso que descansa en la autoridad moral que confiere la identidad de ser universitario: democracia, inclusión y tolerancia. Es verdad que se requiere estar ubicado en la estructura institucional, pero el desarrollo de proyectos de alto impacto que rompan con la inercia de la cotidianidad exige la confianza de todos los sectores que componen a las complejas instituciones universitarias.

De este modo, la gobernabilidad va más allá del marco legal porque la ausencia de verdaderos mecanismos que integren a los diversos sectores a las decisiones provocará con y sin manifestaciones en contra, que los actores no se identifiquen con la orientación de las reformas y mucho menos que asuman el compromiso de realizarlas.

La gobernabilidad no se ejerce en ausencia de un proyecto porque entonces se cae en el autoritarismo. La toma de las instalaciones de la UNAM por parte de la Policía Federal Preventiva el 6 de febrero del año 2000 es un claro ejemplo de autoritarismo que no pudo convocar a grandes consensos en torno a la necesidad de un cambio profundo en aspectos como: descentralización, evaluación del trabajo académico, ley orgánica, financiamiento y reforma académica, entre otros.

En este caso, lo que la UNAM ha puesto en el centro es que la gobernabilidad que esta universidad requiere debe descansar en esquemas horizontales y transparentes de organización del trabajo académico, porque horizontalidad es compromiso, responsabilidad y participación colegiada.

La transparencia es ejercicio ético y responsable tanto para elegir a funcionarios como para usar los recursos. Lo primero supone que la base de decisión deberá ser el mérito académico, lo segundo exige la rendición de cuentas.

El marco legal que norma el comportamiento de una institución permite configurar las estructuras, relaciones legales, atribuciones, derechos y obligaciones de los distintos actores. En la mayor parte de las universidades que componen el universo del presente estudio la determinación del nuevo rumbo se concretó con cambios en las leyes orgánicas que reafirmaron el carácter público de las universidades pero también dibujaron un nuevo perfil más cercano a los mecanismos de vinculación, internacionalización y financiamiento con que operaron durante la década de los noventa, aún sin reformas en la legislación. De manera general, las modificaciones en la normatividad implicaron por lo menos cinco orientaciones que no son excluyentes:

- a) Asumir que las universidades públicas deben responder de manera más coherente con los retos de la globalización y el desarrollo tecnológico.
- b) Asegurar la distribución social del conocimiento.
- c) Ampliar la presencia universitaria en todos los ámbitos de la cultura y de las artes.
- d) Internacionalizar de manera acelerada por la vía de firmas de convenios con organismos multilaterales de crédito.
- e) Regulación en materia de elección o designación de rectores, directores y funcionarios de alto nivel.

La modificación en las leyes orgánicas fue una necesidad no sólo en México, varios países de Centro y Sudamérica también se insertaron en esta tendencia y reorientaron el marco legal con rasgos muy cercanos a lo planteado en el nuestro. Por ejemplo, en Colombia, en 1992, se modificó el marco legal de la educación superior asumiendo que tenía como fin el desarrollo de las potencialidades del ser humano de manera integral y que es un servicio público; sin embargo, para su óptimo funcionamiento se planteó la diversificación financiera, la acreditación con base en indicadores de calidad y la autoevaluación.

En nuestro país la reestructuración de las formas de organización administrativa, y con ello de las estructuras de gobierno, no siguió un mismo patrón de desarrollo. Fue lugar común a lo largo de la década la argumentación que favorecía esquemas más dinámicos, descentralizados y autónomos, eficientes en la organización y el manejo de recursos, colegiados en esencia y orientados al mejoramiento de una calidad que no desatendiera cobertura. Las estrategias fueron múltiples, pero de acuerdo a los autores, estos cambios tuvieron mayor impacto en la medida en que generaron consensos en cuanto al carácter que debería tener la regulación de los nuevos procesos que le dieron contenido a la reforma de los noventa. Era un hecho que todas las universidades públicas debían atender de manera prioritaria su estructura administrativa y su modelo de organización académica. Prácticamente ninguna lo logró, salvo la Universidad de Guadalajara el resto de las instituciones que integran este estudio no pudo generar cambios de fondo.

De 1925 a la fecha la Universidad de Guadalajara ha realizado tres modificaciones a su Ley Orgánica (1925, 1952 y 1993), la primera para declarar su reapertura, la última para apoyar el rediseño organizacional sobre las firmes bases que le proporcionó su autonomía y manejo responsable de su patrimonio. Esta ley establece jurídicamente la estructura organizativa y administrativa de la Red Universitaria de Jalisco, integrada por seis centros universitarios

regionales: Los Altos, el Sur, la Ciénaga, la Costa, Valles, del Norte; seis centros metropolitanos organizados por áreas de conocimiento: Ciencias de la Salud (CUCS), de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), de Ciencias Exactas e Ingeniería (CUCEI), de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD), de Ciencias Biológicas y Agropecuarias (CUCBA) y de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA); y por el Sistema de Educación Media Superior (SEMS).

La ley establece que la universidad se organice con un modelo departamental encabezado por un rector general, un Consejo formado por los Rectores de cada Centro Universitario y la Dirección del SEMS. Además, contempla la existencia de los órganos consultivos y de vinculación: Consejos Sociales, Patronatos y una Fundación. Aquí es muy importante señalar que se previó que la modernización administrativa y la regionalización fueran procesos que acompañaran a la flexibilidad curricular, la diversificación y la creación de una nueva oferta de carreras. De igual manera, el marco legal norma el trabajo colegiado en estructuras departamentales articuladas por áreas de conocimiento y que son relativamente autónomas.

Por otro lado es preciso señalar que no todas las universidades mexicanas han mostrado voluntad política para modificar la ley orgánica. La UNAM tiene por ejemplo casi medio siglo regulando su vida académica con la ley que aprobó el Congreso de la Unión en 1945. Otras, como la Veracruzana, han mostrado gran dinamismo en esta materia, pero eso no ha garantizado la realización de una reforma académica integral.

La Universidad Veracruzana desde su origen ha modificado la Ley Orgánica nueve veces, de ellas, tres fueron en la década de los noventa (1991, 1993 y 1996). A pesar de esto, el soporte orgánico de la institución continúa siendo complejo, burocrático y poco eficiente; entre otras razones porque los cambios en la normatividad reflejan más la redefinición de la relación entre gobierno estatal y la universidad que una crisis del modelo académico que demande una nueva filosofía. En cuanto a su organización, esta universidad nació desconcentrada geográficamente, pero sus poderes administrativos siempre han estado centralizados en Xalapa, ello ha representado un fuerte obstáculo al desarrollo de una estructura en red que optimice cobertura y recursos y que sirva de base al desarrollo de una auténtica innovación académica.

La BUAP modificó a finales de la década de los noventa la Ley y el Estatuto Orgánico; pero la modificación más importante fue el cambio en las reglas de designación de rector, el cual pasó de una votación universal secreta y directa a un proceso de designación realizado por el Consejo Universitario mediante el voto ponderado de los diferentes sectores (académicos, administrativos, estudiantes).

Las universidades de Colima y Tlaxcala no realizaron cambios sustanciales en la Ley Orgánica durante la década de los noventa y, aunque son universidades autónomas desde hace varias décadas, mantienen una relación muy estrecha con sus gobiernos estatales.

En particular la UAT tiene un modelo administrativo de tipo departamental, pero funciona académicamente con departamentos organizados como facultades con oferta de carreras tradicionales que no integran investigación, extensión y vinculación. Esta perspectiva no ha permitido aprovechar el potencial que ofrece su estructura departamental. En la misma situación se encuentra la Universidad de Guanajuato, la cual organiza su operación académica en 10 sedes distribuidas en toda la entidad federativa y que además no cuentan con eficientes mecanismos de comunicación que difundan fielmente el contenido de las innovaciones planeadas en la sede central de la universidad.

La Universidad Autónoma de Puebla modificó su estructura organizativa a finales de la década pasada; el modelo que se propuso planteaba la existencia de campos regionales con nuevos programas. Sin embargo el modelo siguió la estructura tradicional de escuelas, facultades e institutos, con funciones desarticuladas.

Entre los desafíos que deben ser afrontados en la presente década se encuentra el balance de la importancia y contenido de la autonomía; así como de los mecanismos que reflejen un ejercicio responsable de esta figura legal. Por supuesto que las universidades públicas deben ser autónomas para definir su marco normativo, sus principios y fines sustanciales. También deben ser autónomas para gobernarse y fijar prioridades en la distribución y uso de los recursos, en la determinación de la oferta de carreras, en la definición de prioridades de investigación y en el diseño de programas que garanticen una mejor vinculación con el entorno. Pero ello no significa que no deban rendir cuentas tanto en el manejo del financiamiento como en lo relacionado con la calidad académica de sus procesos y proyectos. La universidad pública debe estar consciente que hoy como nunca sus fronteras no se agotan donde terminan sus límites físicos.

El cuadro anexo al presente capítulo ilustra los múltiples aspectos que caracterizaron la orientación del cambio durante la década de los noventa. El corte que se hace abarca de 1999 a diciembre del año 2000; muchos de los rasgos que asumieron las reformas son relativamente recientes y aún no permiten valorar el impacto que tendrán en las universidades públicas del siglo XXI; pero algunos se han incorporado prácticamente en todas las universidades que hemos estudiado y sin duda contienen elementos portadores de nuevos escenarios futuros.

Los desafíos del cambio

La última década del siglo xx puede sin duda ser calificada como la década del cambio en educación superior, pues como ya se ha reiterado, este periodo representó el tiempo y el espacio para movilizar a instituciones que habían permanecido en un profundo letargo, entre otras razones, porque nunca anticiparon respuestas efectivas ante la contracción del crecimiento. El estado de crisis con el que arribaron a los noventa obligó a diseñar un nuevo rumbo y a construir rutas innovadoras que redefinieran su contenido, su perfil, su pertinencia y su calidad. Costó 10 años empezar a cambiar y los próximos 10 representan la oportunidad para desarrollar una reforma estructural que haga de las universidades públicas instituciones con mayor capacidad de respuesta ante los retos de la compleja sociedad mexicana del siglo xxi.

Para que este propósito se cumpla no es suficiente modernizar las instalaciones o establecer un vínculo más directo con el sector productivo; se requiere la transformación profunda de los esquemas con que se planea, se organiza y se evalúa el trabajo académico. Mientras la orientación del cambio se concentre sólo en la diversificación del financiamiento pero no se transformen las estructuras institucionales, la inserción de estas instituciones hacia el futuro va a ser muy precaria.

Cada universidad pública tiene una agenda particular, pero la construcción de un proyecto nacional de educación superior implica partir de grandes consensos en relación con sus fines. Fines que para todas las universidades bajo estudio se circunscriben a la defensa de la soberanía nacional y de valores que aseguren el ejercicio pleno de la libertad, tolerancia, independencia y respeto a la diversidad cultural.

En este plano es necesario traducir el carácter nacional, público y autónomo de la universidad; así como su compromiso y pertinencia social en programas de trabajo que tengan impacto directo en el fortalecimiento de una sociedad más justa y equilibrada. Esto va desde proyectos articulados con los sectores sociales más pobres hasta aquellos vinculados con la economía. En medio un gran abanico de posibilidades inherente a las organizaciones abiertas y horizontales que requiere la educación superior.

Es fundamental señalar que el carácter nacional de la universidad pública no es excluyente del fomento de una cultura de la mundialización; por el contrario, el desafío del futuro consiste en impulsar el desarrollo endógeno, aprovechando las oportunidades que ofrece la internacionalización en la creación de redes cooperación e intercambio.

Otro punto de acuerdo es que, independientemente del modelo que se adopte, la universidad pública deberá aspirar a la formación integral del estudiante universitario; entendiendo por ello, la síntesis del dominio científico profesional con el sentido crítico y humanístico propio de la formación universitaria. Esto exige el diseño de formas de organización académica horizontales que impulsen un paradigma de aprendizaje innovador basado en el dominio de habilidades para la generación de conocimientos y un perfil docente más acorde con la visión multidisciplinaria e integral de fenómenos, problemas y procesos. Este objetivo es impostergable sobre todo en aquellas universidades que han tenido una trayectoria altamente politizada y que requieren iniciar una recuperación académica que contemple el diseño de mecanismos para hacer más eficiente el funcionamiento administrativo.

La atención a la matrícula es otro de los grandes desafíos, pues en términos generales no se ha modificado su comportamiento en los últimos 20 años. Nuestro desequilibrio respecto a países como Estados Unidos es evidente cuando se observa que en 1995 tenía al 81.1 por ciento de jóvenes de 18 a 24 años inscritos en alguna institución educativa de nivel superior y las regiones más desarrolladas de la tierra tenían casi al 60 por ciento de sus jóvenes en estudios universitarios, en tanto que México no alcanzaba el 16 por ciento que corresponde a la media de América Latina. Esta situación no se corrigió en el segundo lustro de la década y, de no instrumentarse mecanismos creativos que combinen el uso óptimo de las instalaciones con la creación de modalidades educativas semipresenciales y el uso intensivo y extensivo de la tecnología, difícilmente se alcanzará la meta propuesta por la ANUIES de alcanzar una cobertura de casi 5 millones de jóvenes en educación superior en el año 2025.

Aunado a lo anterior, es preciso asumir un serio compromiso para elevar la eficiencia terminal sin afectar la calidad académica. Cuando México asegure la educación formal en todos sus niveles, incluido el superior y el de posgrado, y cuando se aprovechen los recursos tecnológicos para formar a todos los individuos que lo conformamos, estaremos pensando en una educación para la democracia y en la democracia.

Todas las universidades públicas consolidaron áreas de investigación mediante mecanismos flexibles de financiamiento. En este plano habrá que mantener la perspectiva que ya adoptaron algunas de ellas al constituirse como verdaderos líderes regionales en sus líneas de investigación y áreas de desarrollo tecnológico. Falta aplicar estos avances en la creación de una nueva oferta de carreras donde sea factible la organización curricular flexible y la promoción permanente de competencias académicas y profesionales.

<i>Reforma</i>	<i>BUAP</i>	<i>UAS</i>	<i>UAT</i>	<i>UAZ</i>	<i>UAM</i>	<i>UC</i>	<i>U de G</i>	<i>U. Gto.</i>	<i>UNAM</i>	<i>UV</i>
Descentralización y regionalización.	*		*	*		*	*		**	
Modernización y flexibilidad académico-administrativa.	*			*			*	*		*
Actualización curricular.	*	*	*							
Tutorías y asesorías.	*		*		**		*	*		*
Flexibilidad curricular.					**		*	*		
Nueva oferta de carreras.						*	*	*		*
Fortalecimiento de la investigación y el posgrado.	*		*	*		*	*	*	*	*
Profesionalización del personal académico y mejoramiento de la docencia.	*		*			*	*	*	**	*
Vinculación con el entorno social y productivo.	*		*	*	*	*	*	*	**	*
Fortalecimiento de la extensión, difusión y el deporte.			*	*		*	*	*	**	*
Diversificación de las fuentes complementarias de financiamiento.	*		*				*		**	*
Articulación entre las funciones sustantivas.	*		*	*			*	*	**	*
Ampliación de la cobertura en todos los niveles.	*			*		*				*
Consolidación de las ciencias sociales, las humanidades y las artes.				*						*
Impulso a las ciencias básicas y al desarrollo tecnológico.						*		*		*
Promover la acreditación institucional.								*		*
Ejercicio responsable de la autonomía.										*
Mejoramiento de la gestión y la administración.	*		*	*	**	*	*	*	**	*
Programa integral de atención a estudiantes.			*					*		
Desarrollar competencias académicas, habilidades profesionales y valores.				*	**			*	**	*
Desarrollo de programas a distancia.								*		*

Fortalecimiento de cuerpos colegiados.										*
Infraestructura tecnológica para apoyar actividades académicas y administrativas.	*	*	**	*	*	*	*	*	*	*
Crecimiento de la matrícula en el posgrado.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Correspondencia con las tendencias internacionales.	*			*					**	*
Desarrollo y consolidación de cuerpos académicos.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Controlar el acceso y permanencia.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Controles a la planta académica para asegurar calidad.	*	*	**	*	*	*	*	*	**	*
Nuevos perfiles a directivos.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Rendición de cuentas.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Aumento de la burocracia universitaria.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Intercambio, cooperación y movilidad con universidades nacionales y extranjeras.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Planeación en el largo plazo.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Modificaciones al marco legal.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Disminuir la matrícula en ciencias sociales y administrativas.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Evaluación total.	*	*	**	*	*	*	*	*	**	**
Reorientar el sistema de seguridad social (jubilaciones).	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Articulación entre bachillerato y licenciatura.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	**

* Aprobadas

** No Aprobadas

Innovación académica, generación de conocimiento, vinculación efectiva y pertinente son grandes desafíos que sólo podrán alcanzarse en la medida que las universidades consoliden sus cuerpos académicos mediante programas que abarquen por lo menos los siguientes aspectos: intercambio, incorporación de jóvenes investigadores y docentes, mejoraría en la percepción salarial, reconocimiento institucional de la función académica, nuevas formas de organización y evaluación del trabajo académico y reconstitución del tejido social.

Por otro lado, la velocidad con que se transforma el entorno exige cambiar el enfoque de planeación, no puede seguir siendo normativa y retrospectiva. La planeación, para constituirse en instrumento de cambio, deberá dejar de ser fin en sí misma, convocar a la anticipación en el largo plazo y promover la construcción de consensos respecto al rumbo y a las rutas a seguir. En este marco, la planeación prospectiva de corte estratégico tendrá como tarea la determinación del mejor camino que lleve a reducir el tiempo que costará disminuir las asimetrías entre universidades nacionales y extranjeras y mantener su carácter humanista, pero fusionado al desarrollo científico-tecnológico.

Esto requiere de un nuevo liderazgo académico que evite el peso de la burocracia y asuma la transparencia en el uso de los recursos como criterio de identidad.

Finalmente las universidades públicas tendrán que asumir el desafío de autotransformarse permanentemente; para ello habrá que considerar la lección que dejaron los procesos de reforma basados en la realización de Congresos universitarios incluyentes, que pusieron en juego la inteligencia universitaria en la construcción de un nuevo proyecto de educación superior. Habrá que culminar este avance incorporando el Congreso como el mecanismo de autorreflexión permanente que aporte argumentos para modificar todo aquello que deba de ser modificado en función de un claro proyecto de país y de región: desde la Ley Orgánica hasta la evaluación de un estudiante, desde la docencia hasta la generación de conocimiento, desde la vinculación con la sociedad hasta la defensa de la cultura, las humanidades y las artes, desde la diversificación financiera hasta la rendición de cuentas, desde la cobertura hasta la calidad, desde sus principios hasta sus fines.