



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

U. N. A. M.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EDUCACIÓN SUPERIOR
EN MÉXICO.- ESTUDIO DE CASO: PROGRAMA
DE DESARROLLO EDUCATIVO, 1995-2000 (LA COBERTURA)**

TESIS

**Que para obtener el título de licenciado en
Ciencias Políticas y Administración Pública
(especialidad en Administración Pública)**

Presenta

ARATH DE LA TORRE ÁLVAREZ

ASESOR: PROFR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

México, D. F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A los que me trajeron al mundo,
de los cuales sólo a uno conocí.
A los que traje al mundo y que son,
desde siempre, mi fuente de inspiración.
A quienes con su esfuerzo y
dedicación me enseñaron...tanto.

Mi agradecimiento pleno por el apoyo brindado desde hace años, a dos grandes hombres, los cuales, con su ejemplo, me impulsaron a acercarme y entregarme a la educación superior: el Licenciado Alfonso Rangel Guerra y el Doctor Rafael Velasco Fernández.

Agradezco la amistad que me ha brindado durante tantos años Roberto Arizmendi Rodríguez, pero sobre todo quiero agradecerle que me haya iniciado en el difícil arte de la creencia y la lealtad hacia la humanidad.

Reconocimiento y gratitud a Víctor Arredondo Álvarez, por permitirme compartir con él el largo camino del trabajo continuo, en la lucha por tratar de hacer de la mexicana una sociedad más culta y mejor preparada para enfrentar el futuro.

Con afecto, quiero agradecer a Antonio Gago Huguet su paciencia para escucharme siempre, demostrando con ello su gran calidad humana.

Especialmente he de agradecer el trabajo profesional de Sergio Macías Díaz, quien imprimió en esta obra el toque artístico.

A Rafael Villagómez Vera, le agradezco su apoyo y orientación para aprovechar la valiosa información que me proporcionó, la cual dio forma sustancial al presente trabajo, y a Oscar de la Rosa Meneses, artífice de cuadros y gráficas que coadyuvaron a entender con mayor precisión la problemática tratada en el presente trabajo, su desinteresada colaboración.

Agradezco, también, la cooperación, el entusiasmo, y la disposición de Julieta Arias Rivera, para proporcionarme información, la cual aportó luz para la realización de este trabajo.

Contenido

Introducción.....	5
APARTADO 1.- Sustento teórico.	11
1.1. Estado.....	11
1.2. Gobierno.	17
1.3. Administración Pública.....	20
1.4. Educación superior.....	24
APARTADO 2.- Análisis de la educación superior en México.	30
2.1. La educación superior.	30
2.2. Origen y desarrollo.	32
APARTADO 3.- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.....	39
3.1. La planeación de la educación superior en México.	39
3.2. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.....	41
3.3. Marco jurídico- normativo.	44
3.4. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.....	49
3.5. Cobertura.....	56
3.6. Financiamiento.....	73
3.7. Logros.	78
Conclusiones.....	83
Bibliografía.....	95

Introducción.

En el inicio del Siglo XXI, aún se puede hablar de desigualdad social, de desarrollo marginal, de desequilibrada repartición de la riqueza y poco acceso a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Esto significa que en pleno inicio de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, persisten los problemas que han aquejado a la humanidad durante centurias.

Al mismo tiempo, se han creado, desarrollado y desaparecido diferentes formas de organización formal feudalismos con aristocracias, imperios con tiranías, oligarquías opresoras, hasta llegar a una sociedad democrática donde el poder radica en el pueblo. La humanidad continúa envuelta en la dinámica de una estructura de explotadores y explotados; de diferencias socioeconómicas; de países ricos y pobres; desarrollados y subdesarrollados, con una dinámica en donde los países desarrollados no permiten, ni permitirán, que los subdesarrollados se superen porque significaría la mengua o pérdida total de su poder. Una dinámica en donde el desarrollo tecnológico, utilizado como tecnología de punta en materia de armamento, entre otros factores, sigue sosteniendo la diferencia entre países fuertes y débiles. Una dinámica, en fin, en donde en sociedades rezagadas en esta práctica bélica, están condenados, en caída libre, al fracaso.

En pleno tercer milenio, a dos siglos del inicio de la era cristiana, siguen predominando, en el mundo, diferencias de tipo religioso, sin atender a la historia que nos dice que las peores masacres humanas, se han debido precisamente a este tipo de diferencias. Poco ha valido el esfuerzo de los países que se han empeñado en practicar una economía abierta, ideológicamente plural y políticamente democráticas, si aún no se logra una estabilidad social, a pesar de la globalización como nueva fórmula político-económica.

Las contradicciones imperantes en la sociedad capitalista con sus cada día mejor identificados cinturones, ya no de pobreza, sino de miseria, no han variado en el tiempo, desde la aparición de esta teoría económica; por el contrario, ha tomado mayor fuerza e impulso a partir del siglo pasado, con el derrumbamiento del sistema socialista, único competidor ideológico del capitalismo.

Todo ello ha traído como consecuencia lógica, un nuevo orden de cosas. Actualmente a la sociedad universal se le ha llamado la *Sociedad del Conocimiento*. La velocidad de los fenómenos, hace necesario que la humanidad se prepare cada día más, en el intento de tener mejores condiciones de vida, en donde la educación representa el medio idóneo para enfrentar los retos de esta nueva sociedad y por ende constituye uno de los medios de mayor importancia para lograrlo.

“El valor estratégico del conocimiento y de la información para las sociedades contemporáneas, refuerza el rol que desempeñan las instituciones de educación superior. El dominio del saber, al constituir el principal factor de desarrollo, fortalece la importancia de la educación; ella constituye el principal valor de las naciones. Una sociedad que transita hacia una etapa basada en el conocimiento, ofrece nuevos horizontes a las instituciones educativas, tanto en sus tareas de técnicos, como en la generación, aplicación y transferencia del conocimiento para atender los problemas del país.”¹

Sin embargo, no todos tienen acceso a este tipo de educación, ya que sólo un porcentaje mínimo de personas en el mundo logran encumbrar la escala de educación en sus respectivas sociedades, lo que constituye un problema universal.

“En nuestros días el desarrollo de la enseñanza universitaria alcanza niveles extraordinarios. Todos los pueblos aspiran darle, por la significación que tiene su tarea en la hora presente, el máximo de desarrollo. Es cierto que ellas no alcanzan [las universidades] a satisfacer las necesidades de la Humanidad y es por eso que la población total mundial universitaria alcanza una cifra irrisoria en relación con la población total del mundo.”²

En 1995 sólo 85 millones de estudiantes,³ de aproximadamente seis mil millones de habitantes que existen en el mundo, se encontraban cursando niveles superiores de estudio. Es decir, únicamente el 1.42% estaba inscrito en educación superior.

Las sociedades contemporáneas, enfrentan el problema de la atención a la demanda de educación superior. Éstas contemplan, por un lado, la necesidad de proporcionar educación superior al mayor número de solicitantes, con calidad y pertinencia. La demanda se acentúa en países en vías de desarrollo, como es el caso de México, por lo que se hace necesario emprender acciones que coadyuven a la solución del problema.

¹ *La educación Superior en el Siglo XXI*.- Líneas estratégicas de desarrollo, p. 8.

² Gómez Oyarzum, Galo, *La universidad y sus orígenes*, p. 20.

³ UNESCO, *Declaración Mundial sobre la Educación Superior*, p. 2.

En esta investigación se trata el punto de la cobertura, sin que ello signifique que se ponga punto final a investigaciones posteriores que permitan establecer el hilo conductor para plantear soluciones al problema integral, a saber: cobertura, calidad y pertinencia.

En el presente trabajo se analiza el paralelismo que existe entre las intenciones del gobierno federal, y el sistema de educación superior, por encontrar soluciones conjuntas que permitan ofrecer educación superior al mayor número de solicitantes.

Asimismo se establece una comparación entre lo planeado y los logros obtenidos en el último quinquenio del Siglo XX, partiendo del análisis de los objetivos y metas del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, del gobierno federal y los planes y programas del sistema de educación superior.

Por lo tanto, el presente trabajo es un estudio del tema de la cobertura en educación superior, en el caso de México, que analiza de manera general el comportamiento del fenómeno en el periodo 1995-2000.

En el primer apartado se presenta el sustento teórico de la investigación, el cual contiene el marco conceptual de la investigación.

En el inciso primero se describe el origen del estado como organización formal y al mismo tiempo se abordan los elementos que lo componen. Se hace una breve descripción de cómo los individuos han evolucionado y se han desarrollado en torno a unidades sociales de diferente tipo y dimensión, hasta lograr una unidad nacional capaz de conciliar los intereses de toda una sociedad.

En el segundo inciso se trata uno de los elementos básicos del estado; el gobierno. Se hace una breve descripción de las diferentes formas de gobierno que han existido históricamente, así como una introducción a la definición del concepto. Se reflexiona sobre quién o quiénes ostentan el poder dentro de la sociedad y cómo se ejerce dicho poder, a través de la dominación, cómo se legitima dicha dominación y las características de los líderes que la practican. Finalmente se hace referencia a la forma de organización del gobierno en sociedades occidentales como la nuestra así como a las funciones que le corresponden.

El tercer inciso esta dedicado a la Administración Pública. En él se describen brevemente los orígenes de la misma y se lleva a cabo un ejercicio para definirla, a través de diversos autores. Asimismo se intenta ubicar a la Administración Pública como una de las acciones del gobierno y su relación con los demás poderes que interactúan en la sociedad.

En el cuarto inciso se trata el concepto de la educación superior. Se hace un repaso en la historia de cómo el conocimiento acumulado por el ser humano, ha de ser transmitido a través de generaciones. Se hace también una breve referencia del surgimiento de las diferentes escuelas del conocimiento y cómo fue sistematizándose éste en centros educativos dando pauta al surgimiento de las universidades. Se cuestiona el papel de la educación superior y se ubica ésta como motor impulsor del desarrollo en el intento de las sociedades por la procuración del conocimiento universal.

En el apartado dos se analiza a la educación superior mexicana. El primer inciso está dedicado a la descripción del sistema educativo en México. En él se ubica al sistema educativo superior y se describen las características del mismo así como el objetivo que persigue dentro de la sociedad mexicana, a través de las áreas científicas, tecnológicas y humanísticas. Finalmente se mencionan los tres subsistemas que componen el sistema de educación superior en México, a saber: el universitario, el tecnológico y el normal.

El origen y desarrollo de la educación superior mexicana, está plasmado en el inciso dos de este segundo apartado. Se describe muy brevemente su surgimiento y cómo fue evolucionando. Se hace un repaso histórico de la creación de instituciones de educación superior a través de las etapas históricas de la sociedad mexicana, es decir; en la conquista, la colonia, la independencia, la reforma y la revolución, hasta nuestros días.

En el tercer apartado se aborda el tema de la educación superior mexicana, desde el aspecto formal, funcional y operativo así como el prospectivo.

El primer inciso trata de los esfuerzos realizados, durante más de treinta años por establecer un sistema de planeación de la educación superior en nuestro país, su desarrollo y evolución así como las características específicas que envolvieron este intento permanente por proyectar acciones que permitieran la construcción de un sistema de educación superior.

El segundo inciso dedica sus líneas a describir el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, documento que enmarca las acciones estratégicas más significativas realizadas en los últimos veinte años, en materia de educación superior en nuestro país. Al mismo tiempo se reconoce como uno de los programas vigentes en la actualidad, en materia de programación de esfuerzos para el logro de objetivos en educación superior.

El tercer inciso está dedicado al marco jurídico-normativo de la educación superior. En él se mencionan las leyes de carácter general y específicas que regulan a este tipo de educación, partiendo de la Constitución General a través del Artículo tercero, así como leyes concretas sobre educación y particulares para reglamentar la educación superior.

En el cuarto inciso se describe cómo surge el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 dentro del Plan Nacional de Desarrollo preparado por el ejecutivo federal. Se hace referencia al proceso participativo en el que interviene la sociedad en general para la elaboración del plan y el programa, así como los objetivos de ambos en materia de educación superior. Finalmente se relacionan las metas específicas del programa para la cobertura.

El quinto inciso está dedicado al punto medular del trabajo; la cobertura. Se hace un recuento histórico de su evolución a partir de los años cincuenta así como los factores que intervinieron en su evolución hasta los últimos años del siglo pasado. Se enfatiza en la atención a la demanda de educación superior durante el periodo 1995-2000 y paralelamente cómo fue creciendo el sistema de educación superior. Se presentan gráficas y cuadros estadísticos sobre la matrícula de licenciatura analizada por subsistema, la relación existente entre la población de 20-24 años con la población total y su relación con la matrícula de licenciatura. Se establece el crecimiento de la matrícula de licenciatura durante el período analizado, es decir; 1995-2000 y se describe el comportamiento de la demanda de educación superior de acuerdo a las diferentes áreas del conocimiento. Se relacionan las diez carreras más pobladas dentro del sistema de educación superior y cómo ha sido el crecimiento de las áreas del conocimiento durante los últimos cinco años del siglo pasado. Se finaliza este inciso acotando los esfuerzos del gobierno federal y del sistema de educación superior en su conjunto, por modificar las tendencias sobre la preferencia de ciertas áreas del conocimiento, alentando algunas carreras no demandadas, pero consideradas estratégicas para el desarrollo y desalentando las carreras saturadas.

El sexto inciso trata del financiamiento de la educación superior. Se introduce el tema cuestionando si la educación superior debe considerarse un gasto social o una inversión necesaria para el desarrollo. Se presentan cuadros estadísticos que muestran la matrícula de licenciatura por régimen, esto es, pública y privada. Por otro lado se muestran los cuadros con las cifras del subsidio federal para la educación superior así como el crecimiento del mismo durante los años 1995-2000, el gasto educativo nacional, esto es, cuánto invierte la sociedad mexicana en la educación en general y el porcentaje de esta inversión en la educación superior en lo particular.

El séptimo inciso esta dedicado a analizar los informes presentados por el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, de los logros obtenidos durante el período de 1995-2000 en materia de educación superior. Se lleva a cabo un análisis de estos informes año con año, durante este período y se establece una comparación con las metas programadas en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

Finalmente este trabajo de investigación incluye un apartado con conclusiones. En la primera parte del mismo se relata brevemente los factores que han intervenido, a través del tiempo, para que el sistema de educación superior mexicano entre en crisis. Se da por un hecho que esta crisis permanece en el tiempo durante los últimos cincuenta años del siglo pasado y se relacionan las constantes que mantienen a este nivel educativo en dicha crisis. La segunda parte contempla ciertas recomendaciones que pretenden coadyuvar a solucionar esta crisis.

A PARTADO 1.- Sustento teórico.

1.1. Estado.

El ser humano ha vivido siempre relacionado con sus semejantes, formando con ello sociedades. La historia muestra la transformación de éstas y cómo han evolucionado a través de tribus, clanes, sindicatos, asociaciones, partidos políticos, etc., observando un efecto multiplicador día con día. Esto quiere decir que las organizaciones han proliferado y que lejos de desaparecer, tienden a multiplicarse.

El agrupamiento de los seres humanos, en torno a estas unidades sociales, denominadas organizaciones, obedece a un motivo. Por principio se establece que la primera manifestación de unión se presenta cuando dos o más individuos requieren del esfuerzo común para lograr algo.⁴ Un hombre sólo no podría mover un tronco de árbol de gran volumen, sin la ayuda o la colaboración de otros. Por otro lado, conjuntamente, les es más fácil el cazar una presa. Sin embargo, la coincidencia física o geográfica de dos o más individuos no determina, por ese simple hecho, una organización, se requiere de otros elementos para poder caracterizarla como tal. La simple reunión determina un acto físico, es decir; “un fundamento físico.” El primer elemento de intención que encontramos, es el hecho de que debe existir un móvil, un objetivo, un propósito que justifique la reunión, no importa cuántos individuos se junten, pueden ser dos o más pero los debe unir alguna tarea común que los motive. Al reunirse con un propósito y trabajar para un objetivo, los individuos, además del acercamiento físico, realizan un esfuerzo para el logro de ese objetivo. Este esfuerzo puede ser físico o mental. Mooney llama a ese esfuerzo, “el esfuerzo asociado”,⁵ que representa la determinación de lo que el individuo pretende hacer, pero además no tendría éxito en su empresa, si no hubiese la intención de lograrla.

La intencionalidad y los intereses particulares, van determinando las características de asociación. Surge la cooperación humana para defenderse del medio ambiente; para cubrir las

⁴ “Organización es la forma de toda asociación humana para lograr una finalidad común.” Mooney, James D., *Principios de Organización*, p.107.

⁵ “Cuando se forma un grupo para un propósito determinado, tanto si esta integrado por solamente dos personas como cuando la forman más, tenemos el fundamento físico de la organización, más el principio que debe presidir todo esfuerzo asociado.” *Ibíd*em, p. 107.

necesidades de supervivencia tales como la alimentación y habitación. Pero además surgen necesidades de otra índole, como; la comunicación, expresiones humanas de sentimientos de afecto, de abrigo y esparcimiento.

La socialización de las necesidades, fue determinando la asociación de individuos en grupos y hay algo que salta a la vista; el hecho de que es en función de los propósitos que motivan al individuo a organizarse en diversos y diferentes grupos y es también en función del medio ambiente que obligan a éste a definir su participación. Los individuos son influenciados por las relaciones que van sosteniendo dentro de la sociedad,⁶ por eso existe una diversidad de grupos, determinados por la intensidad en la participación. Existen grandes y pequeños; primarios y secundarios, y el individuo, indefectiblemente, debe participar en ellos de alguna manera, en poca o gran medida.

Es la ciencia llamada sociología, la que estudia al individuo en su relación con los demás, y es ésta, la que muestra los fenómenos que se producen al participar socialmente. Los grupos primarios han de entenderse:

“La familia, grupos de juego, de interés y asociaciones en los que la integración tiene lugar cara a cara, en forma íntima y personal. El grupo primario en contraste de los grupos secundarios, tales como la comunidad, una organización mercantil o una gran universidad, representa una situación social concreta que influencia directamente la conducta.”⁷ “Los grupos secundarios son aquellos en los que las relaciones tienen un carácter más impersonal, más abstracto y más distante social y geográficamente. Ejemplos de este tipo de grupos son los partidos políticos, las profesiones y los grupos nacionales.”⁸

El individuo está obligado a pertenecer a ciertos grupos primarios en virtud de que prácticamente le son impuestos. No puede escoger a la familia, ya que no tiene la oportunidad de elegir. La educación es determinada por los padres y el círculo social es marcado por la situación económica a la que pertenece. Sin embargo, cuando está en posibilidades de tomar sus propias decisiones, para determinar su ingreso en algún grupo, el individuo analiza

⁶ Geldard A. Frank, *Fundamentos de Psicología*, p. 423. Geldard afirma que la influencia de la sociedad en el individuo es múltiple. Toda una variedad de relaciones (económicas, intelectuales, recreativas, políticas, de ayuda mutua, religiosa y estética).”

⁷ Mann León, *Elementos de Psicología Social*, p. 43.

⁸ Lindgren, Henry C., *Introducción a la Psicología Social*, p.27.

las conveniencias de su participación e incorporación. Éste es atraído por diferentes grupos. Rodrigues expresa algunos elementos de atracción grupal, que interesan cuando menciona a Bach. Dicho autor, “creó en forma experimental tres fuentes de atracción de grupo, a saber: atracción personal entre los integrantes, atracción por la tarea que podía desempeñar y atracción por el prestigio de que gozaría por pertenecer al grupo mencionado.”⁹

El individuo al participar en varios grupos secundarios, supuestamente antepone los objetivos personales a los intereses de la comunidad; comparte la intensión de lograr objetivos generales que se traducen en satisfactores sociales, a saber: bienes y servicios. La sociedad organizada adquiere las características de una organización formal.¹⁰

Las primeras manifestaciones de una organización formal,¹¹ se ubican en la antigüedad donde se manifiestan organizaciones como la egipcia, la cual, indiscutiblemente, demostró gran capacidad de organización en aspectos tan importantes como la construcción de las pirámides; la administración de los canales y el control del sistema de riego. De la misma manera aparece otra que demostró a través del tiempo, una gran organización, tal es el caso de la sociedad china que todavía nos sigue maravillando con la construcción de la gran muralla. Durante la edad media surgen organizaciones como la iglesia católica, cuya capacidad de organización perdura hasta nuestros días.

Sin embargo no es sino hasta el advenimiento de la Revolución Industrial cuando se le da importancia a la evolución que han tenido estas grandes organizaciones formales, al grado de surgir la Teoría de la Organización. La concentración masiva de individuos en lugares comunes, producto de una emigración del campo a las grandes ciudades, entre otros factores, crean un problema para abastecerlos de los satisfactores que puedan permitir su desarrollo, a saber: alimentación, vivienda, salud y educación. Surge entonces una organización capaz de conciliar los intereses de los grupos primarios y secundarios de la sociedad; el Estado.

⁹ Rodrigues, Aroldo, *Psicología Social*, pp. 401-402.

¹⁰ Vid; Mouzelis, Nicos R., *Organización y Burocracia*, p.10; Castelazo, José P., Apuntes sobre teoría de la Administración Pública.- Cuadernos de Política y Administración No. 1, p. 122, y Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al estudio de la Teoría Administrativa*, 1970, p. 133.

¹¹ Doring, Erika, “Apuntes de la materia Teoría de la Administración Pública II”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1976.

“Se forman primero los grupos de hombres inspirados en propósitos y esfuerzos conjuntos para sobrevivir; luego los clanes, las tribus y como consecuencia de sus luchas surge el Estado incipiente, que luego a través de otros cambios sociales se convierte en un ente civilizado[...].”¹² Luego entonces el Estado surge a través de la evolución de la sociedad como organización formal.

Ahora bien, tratar de definir el concepto de Estado representa una aventura difícil de llevar a cabo. Sin embargo, la manera más fácil de hacerlo resulta del análisis del mismo. Muchos especialistas del tema lo han intentado a través de sus conceptos y llegar a una conclusión. Un buen número de estos conceptos y definiciones se encuentran plasmadas en el texto de Wilburg Jiménez Castro.¹³

Así se explica que el Estado es considerado como una persona política; la unidad de orden más organizada; la personificación de la nación; una unidad de asociación; conjunto de medios; una forma política de organización; un cuerpo político, y finalmente, como una agencia autorizada para usar el poder y la coerción.

Resulta difícil, con los anteriores conceptos, establecer un criterio para definir al Estado. El propio Jiménez Castro tiene diferentes opiniones al respecto. Otro de sus conceptos dice.

“El Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales.”¹⁴

Si bien es cierto que esta definición contempla elementos contenidos en los conceptos de varios autores, también es cierto que ésta resulta un tanto cuanto difícil y agregada. Se puede resumir y definir al Estado, como una organización formal, en que es una institución jurídico-político-administrativa, que regula el desarrollo integral de una sociedad determi-

¹² Jiménez Castro, Wilburg, Introducción al estudio de la teoría administrativa, pp. 47- 48.

¹³ Vid; Jiménez Castro, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, pp. 149-150.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 151-152.

nada, la cual cuenta con un pueblo, un territorio y un gobierno. El pueblo lo constituyen todos los individuos que comparten costumbres, ideologías y lengua, entre otras, y que conjuntamente forman una nación. El conjunto de individuos formará el pueblo, ahora se requiere de un territorio en donde ese grupo de individuos pueda asentarse. Esta “base física”¹⁵ representa a los recursos naturales susceptibles de explotación por parte del pueblo, a saber: el subsuelo, el espacio aéreo y las aguas territoriales.

Tanto los individuos como los recursos físicos representan dos elementos componentes del Estado, sin embargo, la sola vecindad y el territorio compartido no determinan o garantizan la organización de una nación.

“Al lado de los factores materiales, posición, vecindad, densidad, parentesco, existen los factores mentales. Estos no son solamente materiales. No resultan únicamente de la vecindad o del parentesco. Ellos son también sociológicos y resultan de la identidad de las mentalidades o de su analogía. Los lazos espirituales son a menudo más fuertes que los materiales. Ellos crean las afinidades y la simpatía entre los hombres.”¹⁶

Finalmente la nación, compuesta hasta ahora por pueblo y territorio, debe contar con un gobierno que regule las relaciones de poder en la sociedad, es decir este tercer elemento del Estado, es el encargado de establecer la organización jurídico-política, económica y social en que el pueblo ha de desarrollarse. De tal suerte que con los elementos descritos queda identificado el concepto de Estado y agregaríamos que esta descripción se refiere al concepto de Estado Moderno, surgido de la Revolución Francesa.

Con el advenimiento de una nueva estructura social en Europa y muy concretamente en Francia con el desplome y derrocamiento del sistema monárquico y feudal, surge una nueva clase social que encumbra el poder, la burguesía, y con ello la lucha por concebir a la sociedad con una nueva forma de organización.

El Estado Moderno nace conjuntamente con dos hermanas que lo han de acompañar hasta nuestros días; la burguesía y la democracia, de tal suerte que se asienta en occidente contemplando por un lado una burguesía como clase social en el poder y una democracia como sistema político-jurídico-administrativo.

¹⁵ *Ibidem*, p.152.

¹⁶ H. Bondi W. B., Bonr R. A., Lytleton y G. J. Whitrow, citados en: Serra Rojas, Andrés, ob. cit. p.37.

Aunque el surgimiento del Estado Moderno se llevó a cabo con disturbios y movimientos bélicos, se puede considerar que el proceso que vivió, hasta llegar a lo que es en la actualidad, fue largo y muy arduo. La participación de los enciclopedistas franceses, cuyas aportaciones, con imaginación positiva, contribuyen a acuñar el concepto de Estado Moderno que permite una nueva forma de vida: la democracia.

El Estado adopta la división de poderes como organización de la sociedad, en un sistema democrático para el logro de los objetivos que pretende alcanzar el desarrollo integral. Cabe hacer notar que si bien los estados con sistemas democráticos, han sobrevivido y perdurado en el tiempo, también es cierto que su desarrollo no ha sido del todo ideal. Hoy en día se cuestiona con frecuencia la efectividad y el grado de eficiencia que han tenido. Sin embargo injusto sería hacer un juicio sobre la actuación del Estado democrático, vista ésta sólo al interior de la sociedad que la practica, ya que está condicionado a la presión de factores endógenos y exógenos.

El aumento de la población que presiona al aparato estatal demandando más y mejores satisfactores, inciden para crear y establecer mecanismos que provean a la misma de lo necesario. Estas mismas necesidades de salud, educación, vivienda y de alimentación, se desbordan con el crecimiento, impidiendo con ello llegar a las condiciones óptimas de bienestar social.

La dependencia externa, en mayor o menor grado, que los estados viven en la actualidad, representa otro gran impedimento para que se cumpla ampliamente con las funciones del Estado. Si bien es cierto que existen estados autosuficientes, no lo son en su totalidad y dependen de otros para proporcionar esos satisfactores.

Se plantea la disyuntiva entre hacer cada día más rígida la democracia o en su defecto tornarla más flexible, dando con ello la pauta para llevarla a otro estadio, es decir una democracia participativa y no sólo mantenerla como una democracia representativa.

Con la democracia participativa, se estará en posibilidades de llegar al equilibrio entre las funciones del Estado; es decir, entre los tres poderes. De otra manera seguirá existiendo la opinión generalizada de que se privilegia a las clases dominantes.

El Estado tiene como misión principal el dirigir con armonía a la nación, encaminándola al desarrollo económico, político y social. Para cumplir con esta tarea ha de auxiliarse con el gobierno como instrumento y éste traducirse en administración pública.

1.2. Gobierno.

A lo largo de la historia han existido diferentes formas de gobierno, con diferentes características. Así el Estado ha contemplado gobiernos como la autocracia, la monarquía, la república, la democracia y la dictadura.¹⁷

Con frecuencia se confunde el término de gobierno con el de Estado. Y es que en la antigüedad así ocurría, es decir, se creían sinónimos. Sin embargo, ahora podemos diferenciar los conceptos: Estado es la forma de organización de una sociedad, mientras que gobierno es la parte que estructura dicha organización. La ciencia política es la encargada de estudiar la estructura y funcionamiento del Estado y del gobierno.¹⁸ Es esta misma ciencia la que trata las relaciones entre los componentes del Estado.

Como una aproximación para definir al gobierno, se establecerá que el concepto está relacionado con el de Estado. De tal manera que ha de entenderse como un elemento de la organización formal. El gobierno representa el instrumento del Estado para organizar a la sociedad. En un intento por describir al gobierno, Bobbio lo define “como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una sociedad.”¹⁹ Así mismo, Aristóteles, también coincide en que el gobierno se da a través del poder.²⁰

El ejercicio del poder dentro del estado, está marcado por una relación de quien ordena, el gobierno y quienes obedecen, los ciudadanos, en una relación de dominación. “La dominación designa la relación de poder en la que el gobernante es la persona que impone su vo-

¹⁷ Vid; Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, p. 576

¹⁸ *Ib.*

¹⁹ Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política*, p.710.

²⁰ Vid; Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, p. 105.

luntad a las otras, cree que tiene derecho al ejercicio del poder, y el gobernado considera que su deber es obedecer las ordenes de aquel.”²¹

La dominación es el elemento importante en las relaciones de poder. Pero ¿Cómo surge?, ¿Quién la legitima? ¿Quién le da validez? ¿Quién establece las relaciones de autoridad y obediencia? Esto es, ¿qué tan legal es esta dominación?

“[...]hay tres tipos principales de autoridad o principios de “legitimidad” en la organización humana. Uno de ellos es la “autoridad tradicional”, autoridad sancionada simplemente por el tiempo y la posición aceptada del que la ejerce. Este tipo de autoridad tiende a caracterizar las sociedades primitivas, o sociedades “civilizadas” en que el derecho y la ciencia son rudimentarios. Otro tipo de autoridad es la “autoridad carismática” basada en cualidades personalizadas de jefatura o magnetismo y que va acompañada de la creencia de que el jefe es carismático, es sobre humano. Este tipo de autoridad es el que se atribuye al héroe o guerrero o al profeta religioso. El tercer tipo de autoridad es el “racional” o “autoridad legítima”. Esta es la que se basa en un conjunto de normas aceptadas como “legítimas” por miembros de una organización. La autoridad legítima es inherente al cargo, no a la persona, y nadie puede ejercerla si no ha ocupado el cargo de acuerdo con las normas[...]”²²

Dentro de la dominación tradicional destaca la legitimidad del poder procedente del pasado. “El líder tradicional es el superior que ordena en virtud de un status heredado. Sus ordenes son personales y arbitrarias, aunque dentro de los límites marcados por la costumbre. Sus súbditos le obedecen en virtud de una lealtad personal o por respeto a su status tradicional.”²³

La dominación carismática está representada por dotes personales del líder. Es decir, “es la devoción hacia un santo, un héroe o hacia el carácter ejemplar de un individuo en particular y asimismo, se basa en peculiares patrones normativos: Las órdenes emanadas del líder, cuya naturaleza y alcance no son discutidos, cuando menos aparentemente.”²⁴

²¹ Mouzelis, Nicos P, p. 21.

²² Waldo, Dwight, *Administración Pública*, ob. cit. p. 57.

²³ Mouzelis P., Nicos, ob. cit. p.22.

²⁴ *Ibidem*, p. 24.

La dominación legal se caracteriza por el principio legitimado, esto es por leyes “que se establecen por la creencia en la legitimidad y en la existencia de patrones normativos y procedimientos establecidos.”²⁵

Los gobiernos han pasado por diferentes etapas, con el transcurso del tiempo. Así por ejemplo, han existido gobiernos que se han transformado pasando de una forma de gobierno a otra, de acuerdo a periodos históricos, a saber:

“El primero de tales periodos es el de los gobiernos absolutos, y de un sistema de administración adaptado al absolutismo; el segundo es aquel en que se formulaban las constituciones para acabar con los gobernantes absolutos y substituirlos por el dominio popular, y el tercero es aquel en que el pueblo soberano emprende la tarea de desarrollar la administración bajo la nueva constitución que lo ha elevado al poder.”²⁶

Al constituirse legalmente la dominación, a través del gobierno; se legitima el poder. Es entonces cuando la sociedad debe organizarse institucionalmente, para darle legalidad a dicho poder. Si se parte de los poderes del Estado, a saber: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, esta división de poderes corresponde al estado moderno, en donde el poder ejercido ya no se hace a través de personas, sino de órganos jurídicos, políticos y administrativos, u órganos de gobierno.²⁷

Puede desprenderse de lo anterior, que es el pueblo el que dota al Estado de poder para organizar a la sociedad. Pero este poder ha de estar condicionado por ciertas reglas que permiten limitar dicho poder. Surge entonces un marco jurídico que da forma a la organización formal, a través de leyes, normas, reglamentos, que se desprenden de un documento rector.

El documento fundamental, es la Constitución, que establece la diferencia entre la parte que atiende al individuo como ser humano, la parte dogmática y la que atiende al ejercicio del poder del Estado, la orgánica. Al mismo tiempo y centrándose dentro del marco de la sociedad democrática occidental, este documento determina otro elemento; la división de poderes.

²⁵ *Ibidem*, p. 25.

²⁶ Waldo, Dwight, ob. cit. p. 88.

²⁷ Vid; Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. Ob. cit. p. 710.

“El Estado está organizado teóricamente, en los países occidentales, de acuerdo con un criterio pluralista de poder, que se manifiesta en la división de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, las cuales se asignan a diferentes órganos, de suerte que: a) el poder u órgano legislativo trabaje en el ámbito del orden moral, de las normas constitucionales y de las exigencias del bien común; b) el poder u órgano ejecutivo aplique las leyes con prudencia, con conocimiento, con serenidad, y c) el poder judicial que administre justicia con imparcialidad y sea inflexible frente a presiones.”²⁸

La práctica de la división de poderes en sociedades como las occidentales, que han adoptado, para su evolución y desarrollo integral la democracia, nos obliga a la identificación de funciones tales como: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

“La función legislativa tiene como propósito, pero no único, la formulación de las normas generales que estructuran al Estado y la reglamentación de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y las de éstos tienen entre sí. A través de ella se manifiesta la principal característica de la soberanía que es dar leyes que deben ser obedecidas por el Estado y por todos los ciudadanos. La ley es la expresión del poder.

La función ejecutiva es de naturaleza aplicativa o administrativa y tiene como propósito cumplir lo que se ha determinado en la ley, debiendo realizarse con una gran iniciativa y dinamismo. Para promover el bienestar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos y el progreso de la colectividad, en términos nacionales. La soberanía o poder supremo del Estado se manifiesta operativamente a través de esa función ejecutiva.

La función Judicial es la que realiza el tutelaje del ordenamiento jurídico, a través de ella es que el poder no se hace irresponsable teniendo el control de la constitucionalidad de las leyes.”²⁹

Dentro de la división de poderes, es el ejecutivo a quien corresponde traducir los actos de gobierno en políticas públicas, emanadas de las leyes y traducidas en programas de bienestar general. La ejecución de esos programas, las lleva a cabo el gobierno a través de la Administración Pública.

1.3 Administración Pública.

Los orígenes de la Administración Pública se pierden en el tiempo. Datan desde antes de la era cristiana. Sin embargo, puede decirse que es en el siglo XVIII, con la aparición de la corriente cameralista, cuando la práctica de la administración estatal, aparece en el escena-

²⁸ Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, ob. cit. p. 157.

²⁹ *Ibidem*, p.161.

rio público. Aunque en ese mismo tiempo, se advierte un interés por reconocerla como ciencia.

“Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores públicos del Estado.”³⁰

Sin embargo, es en el siglo XIX, cuando se le atribuyen características de ciencia.

“La administración pública como ciencia moderna nace en el siglo XIX [...] esta disciplina, a la que Bonnin llamó *ciencia de la administración*, fue fundada en 1808 por este estudioso liberal francés mediante su obra *Compendio de los principios de administración*, y tiene como objetivo, explicar el sentido y el contenido de la administración en la primera República Francesa, creada por la Revolución, más que engendrar un nuevo campo del conocimiento.”³¹

La administración pública surge de la necesidad de organizar a la sociedad para su mejor desarrollo. Se incrusta en el Estado como la promotora del bienestar común. La administración pública “...tiene como objeto de estudio aquello que obliga al Estado a beneficiar a la sociedad, a saber, lo relativo a la subsistencia, la existencia, y el buen vivir de los miembros de la sociedad.”³²

Ahora bien ¿Qué es la Administración Pública? Para conocerla, se debe precisar que se entiende por Administración Pública. Se ha dicho con anterioridad que un Estado está compuesto por pueblo, territorio y gobierno y que en sociedades democráticas como la nuestra, se adopta el sistema de la división de poderes para el desarrollo armónico de la sociedad. En este sentido hay que precisar que “el Estado, que es la representación política de la sociedad, tiene la responsabilidad de conducir armónicamente a nuestra comunidad nacional e impulsar su desarrollo económico, político y social. El principal instrumento del Estado para cumplir con su misión es el gobierno, y éste, se manifiesta fundamentalmente a través de la administración pública.”³³

³⁰ Guerrero, Omar, *La teoría de la Administración Pública*, p. 2.

³¹ Guerrero, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, (Introducción) p. XXIX.

³² *Ibidem*, (Introducción) p. XXIX.

³³ Instituto Nacional de Administración Pública, *La organización de la Administración Pública en México*, (Introducción) p. VII.

La división de poderes, en sociedades democráticas, permite el equilibrio, contribuyendo así al bienestar de la sociedad. El legislativo genera leyes; el ejecutivo las traduce en programas administrativos y el judicial preserva la Ley con justicia, equidad e imparcialidad.

Es entonces el Poder Ejecutivo quien organiza a la sociedad para el desarrollo conjunto. La administración estatal establece los procedimientos y hace acopio de recursos para el logro de los grandes objetivos sociales. De tal suerte que corresponde al ejecutivo conducir, por el buen camino, a la Administración Pública.

“La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, tan vieja como el gobierno mismo”.³⁴

“La administración pública, como es sabido, está integrada por un conjunto de normas, estructuras y procedimientos a través de los cuales, se generan los bienes y servicios que la sociedad demanda del gobierno.”³⁵

Atendiendo a definiciones precisas sobre el concepto de Administración Pública, se puede decir que existen diferentes y variadas. Las reflexiones en cuanto al concepto son disímbo- las y en ciertos casos confusas. Independientemente de aquellos que se han enfrascado en la discusión sobre si es un arte, una ciencia o ambas o ninguna de las dos cosas y para evitar entrar en esta polémica discusión, se enuncian dos definiciones que permiten, en principio, iniciar el conocimiento de esta rama de la administración.

Estas definiciones se mencionan en el texto de Dwight Waldo, a saber:³⁶

1. Administración Pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del Gobierno.
2. Administración Pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado.

Los conceptos anteriores, hacen alusión tanto al Estado como al Gobierno, luego entonces la Administración Pública tiene que ver con las funciones del Estado y las políticas del Gobierno.

³⁴ Waldo, Dwight, *Administración Pública*, p. 85.

³⁵ Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., ob. cit., (Introducción), p. VII.

³⁶ Waldo, Dwight, *Estudio de la Administración Pública*, p. 6.

El propio Dwight Waldo, sin entrar en polémicas se refiere a la Administración Pública concebida dentro de la democracia diciendo que “en nuestra sociedad es una de las tecnologías dentro de la Tecnología y tiene su propio aparato conceptual en su práctica y en su estudio.”³⁷

Pero también es vista como un proceso, “el proceso de administración pública [...]” que “[...]está integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un gobierno”,³⁸ cuya misión “es realizar, ejecutar o instrumentar el programa político.”³⁹

Además de identificarse con los actos de gobierno, la Administración Pública debe relacionarse, invariablemente, con el género humano visto éste desde la perspectiva de la cooperación. De tal suerte que debe considerarse también, como “una especie perteneciente al género administración, cuyo género a su vez pertenece a una familia que podemos llamar *acción humana cooperativa*”,⁴⁰ tomando en cuenta que “administración es un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un alto grado de racionalidad.”⁴¹

En suma, la Administración Pública es la materialización de las leyes del Estado, generadas por el poder legislativo y llevadas a cabo a través de programas de política nacional, dirigidas por el ejecutivo y resguardadas, para su estricto cumplimiento, por el poder judicial. Es la administración de los recursos físicos y jurídicos del Estado, traducidos en satisfactores de bienestar social, políticos y económicos.

La Administración Pública es la acción del gobierno dirigida por el ejecutivo, actuando en la sociedad coordinadamente con los Poderes Legislativo y Judicial para conducir a la nación, hacia estadios de bienestar general.

³⁷ *Ibidem*, p. 5.

³⁸ Castelazo, R. José, ob. cit. p. 23.

³⁹ *Ib.*

⁴⁰ Waldo, Dwight, ob. cit. p.13.

⁴¹ *Ib.*

1.4. Educación superior.

El impulso del ser humano por saber cada día más, ha representado a lo largo de la historia, un incentivo para adquirir mayores y mejores conocimientos. La humanidad ha demostrado, con el paso del tiempo, que no existen límites para descubrir el mundo que lo rodea. En la antigüedad, el hombre atribuía deidades a los fenómenos de la naturaleza, por temor e ignorancia. Conforme fue explicándose científicamente dichos fenómenos, hizo acopio de conocimientos, adquiriendo cultura. La inteligencia humana ha demostrado tener la capacidad suficiente para controlar el medio ambiente en que habita, logrando con ello mejores condiciones de vida. Esto le ha permitido desarrollarse socialmente, transmitiendo los conocimientos adquiridos; generación tras generación.

El acervo cultural acumulado por el ser humano durante siglos, va obligando, al mismo, a buscar la forma de sistematizarlo, para darlo a conocer a sus semejantes. Surgen entonces formas de enseñar. El tratar de explicar la materia y las ideas, se convierten en una constante de comunicación para la mejor convivencia. Los pueblos organizados, poco a poco van abandonando la categoría de bárbaros, para pasar a la de civilizados, a través de los conocimientos, es decir, a través de la cultura.

A lo largo de la historia de la humanidad, van destacando pueblos cultos a los cuales se les va imponiendo la categoría general de culturas. Se habla entonces de la cultura griega, la egipcia, la china, la fenicia, la islámica y muchas más, que han destacado con el correr de los tiempos. Cada una de ellas va dejando su herencia cultural, en beneficio del conocimiento universal. Asimismo, cada una de ellas imprime su sello característico, iniciándose con ello, diferentes escuelas; surgen así, corrientes ideológicas. Estas corrientes ideológicas, aportan métodos para el tratamiento de temas como la filosofía, la literatura, la ciencia y la política.

Un ejemplo de ello, lo representa la cultura griega, la cual genera un cúmulo de conceptos e ideas, que han traspasado la barrera del tiempo, de tal suerte que algunos aún permanecen vigentes en la actualidad. La historia reconoce a esta cultura como la iniciadora de una educación significativa, la cual se califica de superior. A partir del siglo XI a.C., en las denominadas ciudades-estado, Esparta y Atenas, aparecen pensadores que revolucionan los co-

nocimientos universales, que van disputándose la supremacía del conocimiento, tales como: Pitágoras, Sócrates, Platón y después Aristóteles. Todos forman sus respectivas escuelas del saber. “Pitágoras y el pitagorismo, por una parte, y por la otra, los sofistas, como maestros ambulantes, fueron un buen ejemplo de ello. En sitio propio, Sócrates, y después Platón y Aristóteles, representaron jalonamientos insustituibles en la impartición de conocimientos, más allá de los cuadros primeros de la educación.”⁴²

Las escuelas del pensamiento van aflorando y van proliferando, esparciendo sus conocimientos hacia otros pueblos. Los gobiernos imperialistas manifiestan su apoyo a la educación, aportando recursos para el desarrollo del conocimiento, impulsando la enseñanza y la investigación, tal es el caso del apoyo recibido por Ptolomeo en el año 322 a.C., cuando lo obtuvo para la creación de un museo, “[...]contaba con recursos tan amplios que permitían lo mismo la copia de libros que el funcionamiento de laboratorios, jardines botánicos y zoológico, que un observatorio astronómico, que la instrucción impartida a numerosos discípulos, además de la famosa biblioteca de Alejandría.”⁴³

El Imperio Romano asimila la cultura griega. La influencia helénica fue determinando la personalidad del pueblo romano.

“A partir del año 27 a.C., en que se inició el Imperio Romano, con el gobierno de Octaviano, se sintió una exigencia mayor de impulsar y desarrollar instituciones de enseñanza más alta de la media, y así cobraron nueva vida las escuelas filosóficas y retóricas, las bibliotecas, y los núcleos de instrucción superior, de que fue prototipo el Ateneo fundado por el emperador Adriano en el siglo II d.C., con base en la idea de una colaboración entre maestros y alumnos, surgieron verdaderas universidades romanas, bajo el aliento y protección de los emperadores.”⁴⁴

Cabe hacer mención de que la educación superior ha tenido tropiezos. Durante la edad media, la iglesia cristiana hace suya la intención de educar, al monopolizar los conocimientos. Los monasterios cristianos se convierten en los centros de educación más importantes de la época, al servicio de los gobernantes eclesiásticos y civiles. Los conocimientos son absorbidos por éstos, impidiendo el derrame de los mismos hacia la sociedad, concentrándose en

⁴² Universidad Nacional Autónoma de México, *Síntesis Histórica de la Universidad de México*, p. 8.

⁴³ *Ib.*

⁴⁴ *Ibidem*, p. 9.

una clase feudal, la autoridad política y en una clase monástica, la autoridad religiosa. Lastimosamente a esta etapa se le ha denominado “la noche negra de la humanidad”. Los conocimientos que los eclesiásticos impartían a la sociedad, eran condicionados al interés de los gobernantes, civiles y religiosos. Por lo tanto éstos eran limitados. No así los que las clases dirigentes recibían, ya que ellos sí obtenían una educación considerablemente sustancial.

“Las universidades medioevales, aunque tienen rasgos comunes, no nacieron ni se organizaron de idéntica manera. Se distinguían por la autoridad que las creaba y reconocía. Los grandes poderes creadores de universidades eran el Papa, el Emperador y el Rey.”⁴⁵

Destacaron en esa época las órdenes religiosas de los franciscanos, los dominicos, sobresaliendo Tomás de Aquino. Posterior a la Reforma protestante surgen los jesuitas.

Para fortuna del mundo científico, aparecen movimientos que rescataran los conocimientos universales en beneficio de la humanidad; el Renacimiento y la Reforma. Éstos surgen, entre otros ámbitos, en el propio cristianismo. Reformistas como Martín Lutero, rescatan la educación para la sociedad en general, iniciándose con ello, la libertad para el desarrollo del conocimiento científico.

“La reforma protestante constituyó un impulso decisivo hacia: 1) la afirmación del principio de la *instrucción universal*; 2) la formación de *escuelas populares* destinadas a las clases pobres, en todo diversas de las *escuelas clásicas* de las clases ricas; 3) el control casi total de la instrucción por parte de autoridades laicas; 4) una creciente fisonomía nacional de la educación en los diversos países”.⁴⁶

Los ejemplos anteriores dan muestra de la capacidad humana para la transmisión de conocimientos. La enseñanza se generaliza y la educación adquiere la categoría de indispensable en el desarrollo de las sociedades. Los pueblos se catalogan de cultos o incultos, según el grado de conocimientos adquiridos, surgiendo así, la historia de la cultura. Poco a poco la educación se torna obligatoria, para el pueblo, convirtiéndose en elemento necesario para el

⁴⁵ Gómez Oyarzum, Galo, *La universidad: sus orígenes y evolución*, p. 14.

⁴⁶ N. Abbagnano y A. Visalberghi, citados en Arredondo Galván, Víctor M., *Papel y perspectivas de la Universidad*, p. 98.

progreso. A mayor educación, corresponden mayores conocimientos y estos generan tecnología que aprovecha el ser humano, para su bienestar.

El cúmulo de conocimientos es tan amplio, que se requiere de la especialización. Se hace necesario crear áreas del conocimiento, dedicadas al tratamiento de enseñanza científica, tecnológica y humanística. En las sociedades modernas, se generaliza la educación superior, creándose centros de enseñanza avanzada, que van adquiriendo prestigio, primeramente por el tipo de conocimientos que en ellos se imparten y porque los depositarios de éstos, son reconocidos socialmente.

[“Así aparecieron a fines del siglo XII las “Universidades”. Su primer nombre fue el de “studium generale”, significando no que se enseñaran todas las ramas del saber de la época, sino la asistencia a ellas de todos los estudiantes de diversas procedencias. Más tarde, el término se utilizó para indicar el conjunto de las ciencias, el estudio general o universal del saber; sobre todo a partir de la época en que el Papa o el Emperador otorgaron privilegios a los estudiantes de esos planteles.”] ⁴⁷

En distintos lugares y con tiempos diferentes, aparecen diversas universidades que se caracterizan por su enseñanza. La popularidad de este tipo de instituciones, traspasa las fronteras territoriales, en donde se concentran alumnos de diferentes latitudes, tal es el caso de la Universidad de París fundada en 1201, “[...]resultado de la unión de dos escuelas monásticas, la de San Denis y San Víctor, y la catedralicia de Santa Genoveva; para mediados del siglo XIII los maestros y alumnos de ella estaban agrupados por naciones, franceses, ingleses, normandos y picardos. Llegó a contar con 30,000 discípulos; se especializó en los estudios religiosos y filosóficos[...]

⁴⁸ Más tarde la Universidad de Nápoles fundada en 1224, en la cual se estudiaba Teología, Derecho, Medicina y Filosofía.

Es indudable que con los ejemplos de la evolución de la educación superior, en este rápido recorrido a lo largo de la historia, ésta ha representado un elemento de acopio y transmisión del conocimiento universal, en beneficio de la humanidad.

Ahora bien, más que preguntarnos ¿Qué es la educación superior? Vale la pena responder a la pregunta ¿Qué papel juega en la sociedad? Se ha dicho, reiteradamente, que el papel de

⁴⁷ Universidad Nacional Autónoma de México, *Síntesis Histórica de la Universidad de México*, op. cit. p. 13.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 13.

la educación superior, es coadyuvar a la solución de problemas que afectan a la sociedad, como si ese papel no le correspondiera al Estado. La educación es un medio que le permite al individuo desarrollar todas sus capacidades. No debe ser un fin en sí mismo, pues se convierte en una obsesión, que da al traste con la capacidad humana de servir a sus semejantes. Los conocimientos adquiridos por el individuo deben ser aprovechados por él pero en beneficio de los demás; universalmente. El ser humano para desarrollarse plenamente y ser feliz, debe sentirse auténtico ser humano. Bertrand Russell ⁴⁹ dice; no porque se es feliz, es que se es bueno; sino porque se es bueno, es que se es feliz. La bondad humana sólo puede aflorar si se está satisfecho con su forma de ser y de vivir.

La educación superior, debe tender a la procuración del conocimiento universal; del conocimiento científico; del conocimiento tecnológico, que permita desarrollar bienes y servicios, para la humanidad, de lo contrario se estará sembrando en tierra estéril.

“Como constante [la universidad] a lo largo de la historia, puede definirse como un espacio de vida intelectual, de cultivo del conocimiento, como una instancia o institución de naturaleza académica. El cultivo del saber es la finalidad y la razón de ser de la universidad, lo que implica preservar la cultura, enriquecerla y recrearla, transmitirla y difundirla extensamente. De manera que la investigación, la docencia y la extensión pueden adoptar criterios y modalidades diversas, según las circunstancias y condiciones sociales e históricas.” ⁵⁰

El papel de la universidad en la sociedad tiene que ver con el desarrollo conjunto, en donde intervienen varios actores y no sólo las instituciones de educación superior; dejarle esa responsabilidad a la educación superior, sería una irresponsabilidad.

“La universidad ha de ampliar su papel social, en coordinación y colaboración con otras organizaciones, reconociendo su potencial para inducir el abatimiento de la ignorancia como causa y efecto de la pobreza, así como apoyar el crecimiento y la modernización de los diversos agentes económicos y sociales.” ⁵¹

La educación superior ha de ser factor de cambio y desarrollo, en un mundo en constante movimiento. En poco tiempo las sociedades del mundo han cambiado radicalmente. Los valores han sufrido modificaciones en los mercados mundiales y se acuña ahora una nueva

⁴⁹ Vid; Russell, Bertrand, *Antología*.

⁵⁰ Arredondo Galván, Víctor M., ob. cit. P. 16.

⁵¹ Arredondo, Víctor, “Mensaje de toma de protesta como rector de la Universidad Veracruzana para el período 2001-2005.”

moneda de cambio y la riqueza de los pueblos no se basan en la economía ni en las reservas de oro que contienen sus arcas, ahora existe una nueva riqueza.

“La velocidad y el impacto de los avances de la ciencia y la tecnología en todas sus expresiones, pero principalmente en las telecomunicaciones y la informática, se han convertido en un poderoso motor que transforma todo de manera vertiginosa. El conocimiento es la nueva moneda para del progreso. La riqueza de los países reside hoy más que nunca en su capital humano y en la información con que se desenvuelve en la vida cotidiana. La ciencia-ficción del siglo pasado ha sido rebasada por las realidades del siglo que comienza.”⁵²

Es por ello que la misión y la visión de la educación superior han de ser distintas en este nuevo siglo. Dejar atrás el viejo concepto de educar por educar e iniciar una nueva etapa en la transmisión del conocimiento, con nuevas formas y métodos de enseñanza.

⁵² *Ib.*

APARTADO 2.- Análisis de la educación superior en México.

2.1. La educación superior.

La educación superior representa el sistema donde culmina el ciclo educativo y formativo; por lo tanto ha de considerarse, en principio, como un subsistema del sistema educativo general, que al mismo tiempo forma parte de los sistemas que integran la sociedad.

El sistema educativo mexicano esta compuesto por tres tipos de educación. La educación básica, que comprende a la educación preescolar que dura dos años, la primaria seis y la secundaria con tres años de duración; la educación media superior que se compone por el bachillerato o sus equivalentes y los estudios técnico-profesionales, los cuales son de carácter terminal o propedéuticos, con una duración promedio de tres años; y la educación superior que abarca estudios que se imparten una vez concluidos los de bachillerato o equivalentes. El sistema de educación superior comprende la educación, universitaria, la tecnológica y la normal, donde se obtienen grados de técnico superior y/o profesional asociado, de licenciatura y de posgrado, incluyendo en este nivel, los estudios de especialización, maestría y doctorado.

Actualmente el sistema de educación superior cuenta con 1486⁵³ instituciones compuestas por:

“Universidades públicas autónomas; universidades públicas estatales; instituciones dependientes del Gobierno Federal: de enseñanza técnica, agropecuaria, pesquera y de enseñanza especializada; organismos públicos descentralizados; instituciones públicas dependientes de los estados; e instituciones privadas: universidades y de otro tipo de estudios, reconocidos por los gobiernos de los estados y por universidades públicas.”⁵⁴

Una de las particularidades que caracterizan al sistema de educación superior es el hecho de que “[...]constituye un sistema complejo y cualitativamente diferente. Estas características provienen en parte, de la mayor autonomía de funcionamiento que sus instituciones tienen en la estructura global del proceso educativo nacional.”⁵⁵

⁵³ Fuente: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SEIC/DGES.

⁵⁴ Rangel Guerra, Alfonso, *La Educación Superior en México*, p. 9.

⁵⁵ *La Planeación de la Educación Superior en México*, P. 24.

El conjunto de instituciones que conforman el sistema de educación superior, coadyuva al desarrollo de la sociedad, formando profesionales, preservando la cultura, practicando la investigación, renovando el conocimiento y extendiendo los beneficios de la cultura, a través de funciones sustantivas y adjetivas; la docencia, la investigación y la difusión de la cultura apoyándose éstas, en la función administrativa.

Sin embargo, tradicionalmente, las funciones que realizan las instituciones de educación superior, no contemplan un equilibrio en la actualidad. Las funciones más desarrolladas son la docencia y la administración, por lo que la tendencia de las instituciones es la de elevar a un rango igualitario a las cuatro funciones básicas.

“La actual etapa de desarrollo del país exige que cambie esta óptica y que, junto a la docencia, se otorgue igual rango de prioridad a la investigación, al servicio y a la difusión de la cultura. Sobre esta base, la difusión cultural deberá ser función orientada a realizar acciones permanentes fundadas en la investigación de los requerimientos sociales y programas de acuerdo con las posibilidades institucionales, locales y regionales, con objeto de extender los beneficios de la cultura nacional y universal a todos los sectores de la población.”⁵⁶

Por lo anterior es necesario que a través de las funciones básicas, se difunda mejor el conocimiento científico, tecnológico y artístico producto de los logros obtenidos por la investigación y la docencia, dando con ello la posibilidad de encontrar nuevos caminos para la vinculación del sistema con la sociedad en la que se encuentra inmersa, influyendo en su transformación y desarrollo.

“En esta nueva perspectiva, las funciones básicas o sustantivas estarán apoyadas por la administrativa, función que debe entenderse como dirección racionalizada de la institución y no como un conjunto más o menos complejo de relaciones jerárquicas y de decisiones programáticas.

Consecuentemente, la función administrativa, por si misma y como infraestructura en que se apoyan las otras, tenderá a la planeación de tal modo que, gradualmente, se vayan borrando las fronteras imprecisas que aparecen entre la administración y la planeación educativa.”⁵⁷

Aunado a lo anterior, es necesario tomar en cuenta que el sistema de educación superior es un sistema completo y avanzado, toda vez que sus funciones así como su naturaleza misma,

⁵⁶ *Ibidem*, p.25

⁵⁷ *Ib.*

están orientadas al desarrollo del conocimiento en tres grandes áreas: la científica, la tecnológica y la humanística.

El área científica tiene como objetivo “transmitir, producir y desarrollar conocimientos racionales, demostrados y verificados que permitan explicar la realidad. La finalidad de la ciencia y de su enseñanza consiste, principalmente, en utilizar el conocimiento de las leyes de la naturaleza y del desarrollo social en beneficio del hombre y de la comunidad en que él se desenvuelve.”⁵⁸

Sin embargo, el conocimiento de las ciencias no estaría completo si de ello no se deriva una tecnología susceptible de aprovechamiento del hombre. Por lo tanto la relación que debe guardar la investigación científica y la tecnológica, es muy estrecha.

“La interacción de la ciencia y la tecnología, en la época actual, conduce al cuestionamiento de una educación puramente científica o humanística o de una preparación excluyentemente tecnológica. Por otra parte, dicha interacción contribuye de manera inevitable, a conformar el nuevo sentido del humanismo contemporáneo que enraizado en los más firmes valores de la cultura universal, busca el descubrimiento y realización de nuevos valores fundados en la realidad de la ciencia y en las posibilidades de la tecnología. Esta característica es válida para que el área de formación humanística tienda a una mayor vinculación con el perfeccionamiento y universalización de la ciencia y la tecnología. Partiendo de esta base, las disciplinas humanísticas impartidas en las instituciones de educación superior contribuyan a cumplir el fin más elevado y revolucionario de la educación: superar las distintas formas de alienación del ser humano y crear condiciones para el ejercicio pleno de sus atributos personales.”⁵⁹

La sociedad mexicana cuenta con un sistema educativo superior integrado por subsistemas con características especiales. Dichos subsistemas contemplan la educación universitaria, la tecnológica y la normal.

2.2. Origen y desarrollo.

Es indudable que desde el inicio de la educación superior en 1553, ésta ha tenido una evolución. Pero también es cierto que fue en la mitad del siglo XIX, cuando se plantea el es-

⁵⁸ *Ibídem*, p.26.

⁵⁹ *Ibídem*, pp. 27-28.

quema de educación superior que el país requería. La influencia de la corriente liberal determina el tipo de educación en México, puesto que:

“El liberalismo es la ideología que ha sustentado al estado mexicano desde su creación.”⁶⁰ “En materia educativa, por lo tanto, es el liberalismo el que le da sentido y fundamento, aboliendo el poder de la iglesia sobre las conciencias, fomentando la filosofía individualista y sentando nuevas bases que configuran una educación laica, gratuita, obligatoria, no dogmática, para todo el pueblo y en manos del Estado, debido al paralelismo que se exige entre los principios educativos y los de gobierno.”⁶¹

Durante la conquista y la etapa colonial, el Estado y la iglesia determinaban el tipo de conocimientos que debían impartirse para la sociedad mexicana, alimentando sólo ciertas áreas. “Discípulos criollos y europeos recibían cátedras de filosofía, literatura, medicina y lenguas indígenas.”⁶² Este dominio ideológico perduró por mucho tiempo, puede decirse que hasta la etapa independentista. Esta hegemonía del conocimiento va adquiriendo fuerza conforme se asientan los peninsulares en nuestro territorio. Para “1573 se fundan los colegios universitarios con el objeto de formar personal administrativo que pudiera realizar actividades eclesiásticas y civiles.”⁶³ Se observa el marcado interés de la iglesia por la educación, aunque al incorporar la parte civil, se intuye que el Estado también se interesa por la educación. El paralelismo que se observa en cuanto a la diversificación educativa, es producto de la gestación de la corriente liberal que ha de impulsar a los criollos y a ciertos españoles, a promover la independencia de la nueva España con respecto a su opresora; la Corona Española. Durante el siglo XVIII, la educación superior mexicana y en general toda, fundamentaba sus conocimientos en la Ilustración europea.

Si durante la Colonia es la iglesia, la que influía sobre las conciencias con la introducción de una educación seudocientífica, es en la Reforma donde se rescatan los valores científicos e individualistas. Al iniciarse el Siglo XX, se reforma el concepto de la educación y en materia de educación superior, se plasma una nueva estrategia que determinaría el tipo de educación que la sociedad necesitaba. La creación de la Universidad Nacional de México por Justo Sierra en 1910, es un ejemplo palpable de este intento de modernización.

⁶⁰ Arizmendi Rodríguez, Roberto, *Planeación y Administración Educativas*, p. 16.

⁶¹ *Ib.*

⁶² *La Educación Superior en México.*- (Temas de hoy, en la educación superior No. 1), ob. cit. P. 11.

⁶³ *Ibidem*, pp. 11-12.

Justo Sierra encabeza esta corriente ya que:

“Propone en México la primera teoría moderna de la educación universitaria, concebida como la culminación de la educación mexicana, para la enseñanza profesional, de grados y la investigación. La universidad no se concebía como un lujo para el país, sino como el lugar en el que se formarían los mexicanos que condujeran, en los niveles directores, un conocimiento al servicio de toda la nación.”⁶⁴

En la segunda parte del siglo XIX, se incorporan nuevos conocimientos.

“Se establecieron las carreras de medicina, veterinaria, ingeniería, topografía, jurisprudencia y arquitectura; se sostuvieron las escuelas de comercio, administración y bellas artes; se creó la Academia de Ciencias y Literatura como máxima institución de educación superior; se suprimió la enseñanza religiosa y el control de las iglesias en este nivel educativo y se impulsó la filosofía positivista en la enseñanza de las profesiones.”⁶⁵

Después de la revolución, ya en el siglo XX, la educación se torna humanista sustituyendo al positivismo. Esto es comprensible si se toma en cuenta que la corriente ideológica que impera durante el Porfiriato, es precisamente el positivismo.

Posterior a la lucha armada del siglo pasado, nuestro país logra una estabilidad que permite se organice la sociedad. La educación superior incorpora un movimiento modernizador que se inicia con la creación de la Universidad Nacional de México. Este hecho marca la pauta para el inicio de una nueva educación en México. A partir de este momento, el sistema de educación superior adquiere madurez y representa el camino más viable para el desarrollo individual y de la nación; la Universidad Nacional de México, se toma como modelo educativo.

El proyecto de universidad que se planteó en los inicios del siglo pasado, no abandonó los principios que la inspiraron durante la Reforma, como el de laicidad de la educación.

Sin embargo nuestro sistema educativo adolece de un marco de apertura ideológica durante muchas décadas. En los inicios del sistema de educación superior, se adopta el principio de educar como un fin en sí mismo, como fórmula mágica de progreso y desarrollo de la sociedad. Éste sostiene la teoría de que con educación se tendrá éxito alcanzando la felicidad y no se toma como un servicio en beneficio de la sociedad.

⁶⁴ Rangel Guerra, Alfonso, ob. cit. p.6.

⁶⁵ *La Educación Superior en México.*- (Temas de hoy), ob. cit. p.12.

Ignacio García Téllez ⁶⁶ trataba el tema indicando que [...] la educación es un medio para formar a la persona como unidad creativa y no como máquina destructora, ni mercancía cotizable, que la Escuela debe devolver al individuo la libertad por la ciencia, el bienestar por el disfrute de la riqueza social, la dignidad por la seguridad en la justicia y la plenitud del pensamiento como consecuencia de la fraternidad y el goce del bien y de la belleza.” ⁶⁷

Los intentos de modernización de la educación, se han incrementado en el tiempo. Desde 1910 hasta los años cuarenta, la educación obtiene un grado de madurez, caracterizado por el sentido economicista que contiene, cuya misión es el dar respuesta a las necesidades de un crecimiento económico producto del sistema capitalista en el que se inserta nuestra sociedad.

La educación universitaria en México data del Siglo XVI,⁶⁸ cuando la Corona Española decide establecer la Real y Pontificia Universidad de México. Este hecho marca el inicio de los estudios universitarios en nuestro país. Pero existen con anterioridad otras instituciones de nivel de estudio superior como el Colegio de la Santa Cruz. Este colegio fue fundado quince años después de la Conquista Española, en el año de 1553.

A lo largo de la Colonia fueron igualmente fundadas diferentes instituciones de educación superior en el país, predominando los colegios religiosos, “solo los jesuitas alcanzaron a tener hasta el momento de su expulsión en 1767; 24 colegios, 10 seminarios o internados y 19 escuelas.” ⁶⁹

Durante esta etapa se establecieron “instituciones tales como el Colegio de San Ignacio de Loyola (1767), la Real Escuela de Cirugía (1778), la Academia de Bellas Artes de San Carlos (1781), el Jardín Botánico (1787) y el Real Colegio de Minería (1792)[...]”⁷⁰

La historia registra como segunda universidad creada en México, la Real y Literaria Universidad de Guadalajara fundada en 1771 y no es sino hasta el periodo independiente que se fundan otras dos, de carácter religioso: la de Mérida en 1824 y la de Chiapas en 1826, aun-

⁶⁶ Primer Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (1929-1932).

⁶⁷ García Téllez, Ignacio, *La Problemática Educativa en México*.- “Comentarios y Selección de Agustín Rodríguez Ochoa”, p.10.

⁶⁸ Vid; Rangel Guerra, Alfonso, ob. cit.

⁶⁹ Rangel Guerra, Alfonso, ob. cit. p. 5

⁷⁰ *La Educación Superior en México*.- (Temas de hoy, en la educación superior, No.1), p.12.

que su vida fue muy corta ya que en 1861 desaparece la primera y la segunda corta sus actividades en 1872.

Otro dato que puede aportar luz sobre el tema, es el hecho de que en el Siglo XIX los gobiernos de los estados crean los Institutos Científicos y Literarios, los cuales son el antecedente de varias universidades estatales.

Durante la etapa independentista y el movimiento de Reforma el sistema universitario se caracterizó por un impulso a la educación tanto de carácter religioso como civil, que alteraban su creación y clausura. La Real y Pontificia Universidad de México, es un ejemplo vivo de este hecho. En los años 1833, 1837 y 1861, fue clausurada y abierta; en 1867 por decreto republicano, el emperador Maximiliano la clausuró definitivamente.

No es sino hasta el Siglo XX cuando el sistema universitario, obtiene el grado de madurez y desarrollo que el país requería. En 1910 nace la Universidad Nacional de México, en 1912 se creó la Universidad Popular, la Facultad de Humanidades y en 1917 se crean la universidad de Puebla y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; en 1922 la Universidad de Yucatán; la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en 1923 y la Universidad de Guadalajara en 1925.

Las siguientes dos décadas (1930-1948), ven nacer a las Universidades de Nuevo León, Sonora, Guanajuato, Colima y la Veracruzana, creándose todas las demás a partir de 1950.

Para la década de 1952-1958, se crean diez universidades públicas estatales.

Las universidades de más reciente creación fueron, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (1973), la Universidad Autónoma Metropolitana (1973), la Universidad Autónoma de Chiapas (1975), la Universidad Autónoma de Baja California Sur y la Universidad Autónoma de Tlaxcala se crean en 1976.

El conjunto de universidades públicas se compone de 45 instituciones, federales y estatales siendo la mayoría autónomas. Para finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, el gobierno federal crea el subsistema de Universidades Tecnológicas. Actualmente son 38 distribuidas en 20 estados.

La educación universitaria de carácter privado también ha tenido un desarrollo importante. La mayoría de las universidades privadas han surgido a partir de 1960, pero desde 1912 ya existían, tal es caso de la Escuela Libre de Derecho. La Universidad Autónoma de Guadalajara se crea en 1935 y en 1943 se fundan el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Iberoamericana.

El subsistema de instituciones particulares esta compuesto por 598 planteles sin incluir a las normales. Se clasifican en universidades, institutos, centros, escuelas y otras.

Paralelamente al desarrollo del sistema universitario, se encuentra el de la educación tecnológica de nivel superior.⁷¹ Al igual que el universitario el sistema tecnológico tiene sus orígenes en la época de la Colonia. Ejemplo de ello es el Real Seminario de Minería fundado en 1792. El desarrollo del sistema tecnológico ocurre independientemente durante tres siglos (XVII, XVIII y XIX), pero el más sustancial se logra después de la Revolución Mexicana. Así en 1916 fueron creadas la Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos Electricistas y la Escuela Nacional de Química Industrial; en 1922 la Escuela Técnica de Maestros Constructores convirtiéndose más tarde en la Escuela de Ingeniería y Arquitectura y en 1923 el Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial.

Tal vez el hecho más significativo en el desarrollo y consolidación del sistema tecnológico, lo representa la decisión del Gobierno Federal al crear, en 1937, el Instituto Politécnico Nacional. Este organismo surge del agrupamiento de instituciones de educación superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública, tales como: la Escuela Superior de Construcción; la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica; la Escuela Superior de Ingeniería Textil; la Escuela Superior de Comercio y Administración; la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas y el Instituto Técnico Industrial, entre otras.

El sistema tecnológico recibe un fuerte impulso en 1961 cuando se crea el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Al mismo tiempo las propias necesidades del país impulsan la creación de institutos tecnológicos regionales en todo el territorio nacional.

⁷¹ Vid; Rangel Guerra, Alfonso, ob. cit.

En la actualidad el subsistema de educación tecnológica se conforma por 152⁷² instituciones. 102 de ellas están coordinadas por el gobierno federal. Existen tecnológicos federales, tecnológicos agropecuarios, tecnológicos del mar y tecnológicos forestales.

El origen de la educación normal, se remonta a la década de los años cuarenta, cuando en 1942 se crea la Escuela Normal Superior. El subsistema de normales tiene dos funciones básicas: la formación de profesores y la actualización, nivelación y capacitación de docentes, directivos y personal de apoyo.

En 1984 se eleva a nivel de licenciatura la educación normal, contemplando la educación privada y pública. Actualmente este subsistema⁷³ alberga en su seno a 440 instituciones de las cuales 307 son públicas y las 133 restantes particulares. Cuenta con 68 unidades desconcentradas de la Universidad Pedagógica Nacional. Para el mismo año el subsistema de educación Normal contempla 317 planteles dedicados a la formación docente y 46 dedican sus esfuerzos a la actualización del magisterio. El gran impulso que ha recibido este subsistema, ha permitido que durante la década de los años noventa, se impartan 514 licenciaturas de formación y 46 de actualización.

Como complemento a los subsistemas anteriores, se encuentra un apartado en donde se incluyen aquellas instituciones que no están comprendidas en la clasificación anterior. Dichas instituciones son las que pertenecen a la Secretaría de Educación Pública o a alguna otra dependencia. Así encontramos a las escuelas náuticas de la Secretaría de Marina; las escuelas militares subordinadas a la Secretaría de la Defensa Nacional; las de artes dependientes del Instituto Nacional de Bellas Artes; las de aduanas dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las de medicina y ciencias de la salud pertenecientes al ISSSTE y a la Secretaría de Salud.

⁷² Fuente: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SESIC/DGES.

⁷³ El Número de instituciones del subsistema, fue proporcionado por SEP/SPC/DGPPP. SEP/SESIC/DGES.

APARTADO 3.- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

3.1. La planeación de la educación superior en México.

En el año de 1978 la educación superior en nuestro país, ve cristalizados los esfuerzos por sistematizar los intentos de planeación, cuando las instituciones de educación superior deciden unirse a la intensión del gobierno federal, por establecer un Plan Nacional de Educación.

Las instituciones encuentran un foro para esos propósitos, a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), cuando en su XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General, celebrada en Puebla en noviembre de 1978, se aprueba la ponencia “La Planeación de la Educación Superior en México”, ponencia que establece la forma en que las propias instituciones de educación superior ven el problema de la educación superior en nuestro país. El gobierno federal, representado por la Secretaría de Educación Pública, recoge las inquietudes y propuestas del documento y hace suyas las preocupaciones de las instituciones, proponiendo la participación conjunta de ambos organismos, SEP y ANUIES, y con ello nace el Plan Nacional de Educación Superior (PNES) y el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES).

El Plan Nacional de Educación Superior (PNES),⁷⁴ se estructura en base a grandes áreas programáticas, organizadas de la siguiente manera: Área de operación de lo sustantivo donde se insertan cuatro funciones; docencia con tres programas nacionales; investigación con cuatro programas a desarrollar; difusión de la cultura que incluye cuatro programas, y el área de actividades complementarias, con cinco programas a desarrollar. Por otro lado se encuentran las áreas adjetivas que comprenden la parte normativa con cuatro programas; la organizativa y de coordinación, que abarca un programa nacional; la de desarrollo a llevarse a cabo a través de dos programas; la de presupuestación y financiamiento, con un programa y la de seguimiento y evaluación contemplando un sólo programa.

Por su parte el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, (SINAPPES), contempla la creación de niveles y mecanismos de coordinación, que permi-

⁷⁴ Vid; *La Planeación de la Educación Superior en México.*

tan la organización y funcionalidad del sistema. De esta manera se establecen niveles de carácter nacional, Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES); regional, Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES); estatal, Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) e institucional, Unidades Institucionales de Planeación (UIP).

Aunque con diferentes grados de efectividad los consejos regionales elaboran sus propios planes de desarrollo. Al mismo tiempo y con cierto grado de mayor coherencia, las comisiones estatales también hacen lo propio y en donde definitivamente se tiene mejor éxito es en los planes institucionales.

Para cada periodo gubernamental y en concordancia con los Planes Nacionales de Desarrollo planteados por el ejecutivo, el sistema de educación superior elabora y adecua sus propios planes y programas tratando de avanzar conjuntamente con el gobierno federal para beneficio de la sociedad. Así surgen el Plan Nacional de Educación Superior.- Lineamientos generales para el periodo 1981-1991,⁷⁵ en donde se hace un recuento de lo realizado desde 1978. En este documento se lleva a cabo un diagnóstico de la educación superior y al mismo tiempo, se realiza una perspectiva del futuro inmediato. Es un instrumento de orientación en el cumplimiento de tareas y compromisos que comparten las instituciones de educación superior y el Estado. Reafirma la intención de continuar con las tareas de planeación de la educación superior, iniciadas formalmente a partir del Plan rector (PNES); en 1982 surgen el Plan Nacional de Educación Superior.- Evaluación y perspectivas,⁷⁶ que formula proposiciones relativas a la consolidación de la estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, mejorar la elaboración y ejecución de sus planes específicos y fortalecer los instrumentos de la prospectiva para conocer a profundidad la realidad social y educativa; y el documento La educación Superior en México.- Recomendaciones normativas,⁷⁷ cuyo contenido refleja la preocupación de las instituciones de educación superior por mejorar el desarrollo de sus funciones básicas y el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), programa que tuvo una vida efímera ya que funcionaba a base de proyectos diversos que las instituciones de educación

⁷⁵ Vid; *Plan Nacional de educación Superior.- Lineamientos generales para el periodo 1981/1991.*

⁷⁶ Vid; *Plan Nacional de Educación Superior en México.- Evaluación y perspectivas.*

⁷⁷ Vid; *Plan Nacional de Educación Superior en México.- Recomendaciones normativas.*

superior presentaban a la Secretaría de Educación Pública, para obtener un complemento al subsidio ordinario.

Producto de la experiencia adquirida en materia de planeación, las instituciones de educación superior deciden actualizar el Plan Nacional de Educación Superior y surge el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES).

El PROIDES fue presentado por la ANUIES al gobierno federal y a la comunidad educativa superior, en la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la misma asociación, celebrada en el mes de octubre de 1986, en la ciudad de Colima. A pesar de su longeva vida, el PROIDES sigue siendo un documento vigente, ya que contempla en su contenido, la problemática de la educación superior actual y sus propósitos, objetivos y metas, siguen siendo elementos orientadores de las acciones permanentes emprendidas, conjuntamente, por el gobierno federal y las instituciones de educación superior.

3.2. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.

A pesar de que el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior,⁷⁸ fue elaborado y puesto en marcha en 1986, su permanencia todavía sigue vigente en nuestros días. Con el PROIDES, también se hace explícita la vigencia del Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES). Muchas de las acciones que se han llevado a cabo, desde 1986, han sido inspiradas en los propósitos del PROIDES.

Este Programa representa el documento más significativo en materia de planeación de la educación superior, a partir la década de los años ochenta.

En materia de cobertura, el PROIDES establece los lineamientos en cuanto al tema de crecimiento. Crea un proyecto; “Opciones para el Crecimiento de las IES”, cuyo propósito es plantear una estrategia de complementación regional, para la oferta de profesionales que demanda la sociedad. El objetivo de este programa: [...]proporcionar información y presentar opciones que regulen la demanda de primer ingreso, la migración estudiantil interestatal,

⁷⁸ Vid; *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.*

la oferta de profesionales por ramas del conocimiento y nomenclatura de las carreras, la distribución de la matrícula por niveles[...] y la creación de nuevas instituciones.”⁷⁹

En el marco del PROIDES, se llevaron a cabo acciones importantes como la creación, en 1989, de la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), integrada por representantes de las instituciones de educación superior y autoridades gubernamentales. Al siguiente año, 1990, se acordó la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, contemplando la promoción de tres procesos: la autoevaluación, en el ámbito institucional; la evaluación interinstitucional a través de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y la evaluación del sistema y subsistemas de educación superior, tarea encomendada a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) y a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

En abril de 1993 se da otro paso importante en las tareas de desarrollo de la educación superior, esta vez en materia de acreditación, cuando en la XXV Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, celebrada en Mérida, se acordó la creación del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), cuyo objetivo principal es el brindar asesoramiento a representantes de las instituciones de educación superior y a los sectores social y productivo, en resultados sobre el ingreso y egreso del sistema de educación superior. Se incluyen, a nivel nacional, el Examen Nacional Indicativo Previo a la Licenciatura y el Examen General de calidad Profesional.

Para 1990, bajo la perspectiva del PROIDES y paralelamente, surge el Programa Nacional de Modernización Educativa (PNME), emanado de la propuesta “Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación General”. Si bien el PNME, retoma las acciones hasta entonces desarrolladas por el sistema de educación superior, también es cierto que el mismo se caracteriza por reconocer la necesidad de ampliar la cobertura social de la educación superior. Sin embargo, éste aparece como un objetivo marginal en el conjunto de propuestas ya que el tema de la expansión, se subordina al objetivo de redis-

⁷⁹ PROIDES, pp. 156-157.

tribución de la oferta en el interior de la república, al afianzamiento del subsistema tecnológico y al desarrollo de modalidades abiertas y a distancia, así mismo, en el propio programa se establece el lineamiento de detener la expansión de aquellas unidades de enseñanza superior de mayores dimensiones.

Con el PNME se le da énfasis a la calidad y restringe la cobertura. Esta etapa se caracterizó, irónicamente, por una fuerte crítica al sistema de educación superior, al grado de descalificar la educación superior, sobre todo la impartida por instituciones públicas. Se le da prioridad a proyectos de revisión y actualización de planes. El gobierno federal instituye, en 1990, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), como un apoyo económico a las instituciones de educación superior, sin detrimento del irreductible. Las instituciones obtienen recursos diferenciados, a través de proyectos especiales.

“Son fondos etiquetados para la realización de programas [proyectos] específicos, son anuales y pueden ser renovados si se cumplen los objetivos estipulados en el proyecto, no deben crear compromiso laboral para el siguiente año, por lo tanto no pueden destinarse al pago de salarios; son recursos extraordinarios, no regularizables, asignados por el gobierno federal en función de la calidad y pertinencia de los proyectos que presenten las instituciones.”⁸⁰

El PROIDES se mantiene vigente durante la década de los noventa y promueve acciones concretas para el desarrollo de la educación superior, Así surge el “Programa de Mejoramiento del Profesorado” (PROMEP), cuyo objetivo principal es el mejorar la calidad educativa a través de la actualización y superación permanente de los profesores e investigadores. En este programa participan básicamente instituciones públicas. Asimismo, se creó el “Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico”, cuyo objetivo es el de estimular la calidad, la dedicación y la permanencia del personal adscrito a las instituciones públicas de educación superior, otorgando apoyos económicos, a docentes con postgrado que establezcan un alto compromiso institucional para el desempeño de sus actividades académicas.

En 1998 se crea el “Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario” (PROADU), cuyo objetivo principal destaca el de:

⁸⁰ López Zárate, Romualdo; *El Financiamiento a la Educación Superior*, p. 61.

“apoyar actividades complementarias de los cuerpos académicos y de las organizaciones académicas interinstitucionales mediante el financiamiento a proyectos específicos de colaboración como los métodos de educación y evaluación más adecuados, coloquios y estancias académicas, adquisición de *software* educativo, publicación de libros y revistas, equipamiento y mejora del servicio bibliotecario y centros de información, difusión cultural y servicio social a favor de diversas comunidades marginadas.”⁸¹

Finalmente dentro de las acciones más significativas enmarcadas en el PROIDES, se encuentra el “Programa de colaboración trilateral con América del Norte”, el cual contempla en su interior otro tipo de programas específicos como el Programa para la Movilidad en la Educación Superior de América del Norte; un análisis para el establecimiento del Mercado Trilateral de Colaboración; el Programa para el Aseguramiento de la Calidad; la Conferencia de Estudios Norteamericanos y la creación del Instituto Norteamericano de Alianzas Estratégicas entre las instituciones de educación superior del país y empresas de América del Norte.

3.3. Marco jurídico-normativo.

México es un país republicano y federal. Su gobierno está compuesto por:

“instancias independientes, pero vinculadas entre sí, que se conocen como poderes y niveles. Dentro de éstos, especial atención merece, por su importancia y por ser el eje de la conducción política del país, el Poder Ejecutivo del nivel Federal de Gobierno. El Poder Ejecutivo Federal lo encabeza el Presidente de la República, quien es a la vez jefe del Estado mexicano y Jefe de ese ámbito de gobierno. El titular del Ejecutivo Federal desempeña su responsabilidad a través de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y las oficinas de la Administración Pública Centralizada, así como a través de las entidades de la Administración Pública Paraestatal conocidas como organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.”⁸²

El gobierno, a través de la Administración Pública, debe generar los bienes y servicios que demanda la sociedad mexicana, mediante normas, estructuras y procedimientos. La Administración Pública Centralizada está encomendada al Ejecutivo Federal representado por el Presidente de la República, quien ejercerá sus funciones a través de Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica y la Procuraduría General de la República. La organización y funcio-

⁸¹ Informe de labores 1999-2000, p. 223.

⁸² Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *La Organización de la Administración Pública en México*.- “Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada”, p. VII.

nalidad de la citada administración tendrá como marco jurídico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las atribuciones del Ejecutivo Federal están consignadas en el Artículo 9 de la Constitución y las dependencias de la administración federal centralizada se rigen por el Artículo 90 de la Ley Orgánica. El mismo ordenamiento jurídico otorga al Presidente de la República la facultad de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

Corresponde a la Secretaría de Educación Pública la misión de “proporcionar y normar los servicios educativos, culturales recreativos y deportivos e impulsar la ciencia y la tecnología, a fin de contribuir al crecimiento y desarrollo del individuo y del país, a través de la infraestructura del sistema educativo nacional,”⁸³ y el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga las atribuciones correspondientes, complementándose con La Ley General de Educación; el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y el Manual de Organización de la Secretaría de Educación Pública, entre otras.

Para atender los asuntos correspondientes al despacho, la Secretaría de Educación Pública cuenta con la Subsecretaría de Planeación y Coordinación; la Subsecretaría de Educación Básica y Normal; la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica; la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas; la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal y la Oficialía Mayor.

La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica cuenta con: la Dirección General de Educación Superior, la Dirección General de Profesiones, la Coordinación General de Universidades Tecnológicas, la Dirección General del Bachillerato, dependiendo de esta subsecretaría la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Nacional de Derechos de Autor y la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía.

La Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas cuenta, para desarrollar sus funciones, con: la Dirección General de Institutos Tecnológicos, la Dirección General de

⁸³ *Ibidem*, p. 389.

Educación Tecnológica Industrial, la Dirección General de Educación Agropecuaria, la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo, la Dirección General de Educación Secundaria Técnica, así como el Instituto Politécnico Nacional y el Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.

México ha adoptado para su desarrollo la división de poderes, constituyéndose como “una República representativa, popular, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios consagrados en la Constitución Federal de 1824, la Carta Magna de 1857 y la Ley Fundamental de 1917[...]”⁸⁴

El Poder Ejecutivo esta representado por la Administración Pública; el legislativo por un congreso bicameral, la Cámara de Diputados y la de Senadores. El Poder Judicial compuesto por la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.

Con el aparato administrativo estatal, nuestra sociedad intenta desarrollarse plenamente, buscando ideales de justicia, distribución equitativa de la riqueza, una sociedad más justa social y económicamente y con un sistema político plural y democrático.

Como gran marco jurídico para el desarrollo de la sociedad mexicana, se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual representa la Carta Magna. Ella proyecta el ideal de país que los mexicanos tenemos como guía de desarrollo integral. Además de la Constitución, la Administración Pública del Gobierno Federal cuenta con La Ley de Planeación y la Ley Orgánica del Gobierno Federal para ejercer su función ejecutiva. La Ley de Planeación, “obliga” al gobierno a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, rector de lo que la Administración Pública pretende llevar a cabo durante el periodo de gobierno correspondiente. Este plan general ha de traducirse en programas específicos atendiendo a problemas concretos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla la organización del gobierno para cumplir con sus funciones. De ella se derivan reglamentos específicos que marcan las funciones y atribuciones de las dependencias del go-

⁸⁴ *Ibidem*, p. 3.

bierno así como los reglamentos correspondientes que delimitan las funciones y las atribuciones de los servidores públicos.

El marco normativo de la educación superior mexicana, está compuesto por una serie ordenamientos jurídicos que la orientan en su desarrollo, estos se traducen en políticas y lineamientos generales que, aunados a los de tipo filosófico, dan pauta para generar los planes y programas que regirán la educación superior.

La primer fuente del derecho que rige a la educación superior se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 3°. Constitucional establece que la educación impartida por el Estado, en sus tres niveles; federal, estatal y municipal, tenderá al desarrollo armónico de las facultades del ser humano y que se fomentará en él, el amor a la patria y despertará la conciencia de la solidaridad internacional, con independencia y justicia. Al mismo tiempo señala que la educación ha de ser democrática, nacional y ha de contribuir a una mejor convivencia humana.

Sin embargo, hasta aquí, el artículo tercero esboza las normas ideológicas de carácter general que han de regir a la educación, incluyendo el tipo superior y para éste mismo se contempla la fracción VII, que a la letra dice:

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

Las relaciones laborales, tanto del personal académico como el administrativo, se normarán por el apartado “A” del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.⁸⁵

La segunda fuente es la Ley Federal de Educación, que data de 1973. En su 5°. Artículo consigna que; “la educación que imparta el Estado, sus Organismos Descentralizados y los

⁸⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pp. 3-4.

particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios se sujetará a los principios establecidos en el Artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[...] ⁸⁶ Además el propio artículo dispone de 16 fracciones que especifican la finalidad de la educación mexicana, incluida la de tipo superior.

El mismo ordenamiento jurídico, contempla otra disposición específica para el tipo de educación superior, siendo éste el Artículo 31. “La función educativa a cargo de las universidades y los establecimientos de educación superior que tengan el carácter de Organismos Descentralizados del Estado se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales que los rijan.”⁸⁷

Para 1978 el ejecutivo federal envía al Congreso de la Unión la iniciativa de ley para coordinar la educación superior. Dicha iniciativa es aprobada y se convierte en La Ley para la Coordinación de la Educación Superior. En su artículo primero se menciona el objetivo de la misma que es el “establecer las bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los Municipios”⁸⁸ y al mismo tiempo prever las aportaciones económicas de estos niveles de administración pública. Además establece a quién le corresponde la aplicación de la Ley, dándole esta atribución a la Federación, los Estados y los Municipios.

El Artículo 3º., define a este tipo de educación, siendo “el que se imparte después del bachillerato o su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.”⁸⁹

Dentro del Artículo 4º., se describen las funciones sustantivas que deben ejercer las instituciones de educación superior, a saber: docencia, investigación y difusión de la cultura; acentuando que éstas deben guardar entre si una relación armónica y complementaria.

⁸⁶ *Plan Nacional de Educación Superior.- Lineamientos generales para el periodo 1981/1991*, p. 203.

⁸⁷ *Ibidem*, p.209.

⁸⁸ *Ibidem* p. 218.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 219.

La propia Ley para la Coordinación de la Educación Superior, prevé el desarrollo del sistema cuando en su Artículo 5º., refiere que “el establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación superior y su coordinación se realizarán atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura.”⁹⁰

Hasta el Artículo 20º, esta ley establece los mecanismos de coordinación y distribución de la educación superior. El Artículo 12º especifica las funciones que en materia de coordinación, le compete a la Federación. El Capítulo III, destina su articulado a la forma en que se asignarán los recursos para la educación superior. Destacan, dentro de este capítulo, el Artículo 21º, en donde se precisa que “la Federación, dentro de sus posibilidades presupuestales y en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior, les asignará recursos conforme a esta ley para el cumplimiento de sus fines.”⁹¹

El Artículo 22º, se refiere a la exención de impuestos a que tienen derecho las instituciones de educación superior.

Como último marco de carácter normativo se encuentran las leyes orgánicas institucionales así como los propios estatutos generales, reglamentos internos y contratos colectivos de trabajo de cada institución de educación superior.

Con las bases jurídicas expuestas, el sistema de educación superior conceptualiza las políticas y los lineamientos que representan las orientaciones de tipo filosófico e ideológico que inspiran a la educación superior en México.

3.4. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone al Poder Ejecutivo Federal, la obligación de elaborar un plan de desarrollo, mismo que contempla los planes y programas que habrá de implementar durante su gestión. Esta disposición se encuentra plasmada en el Artículo 26 de nuestra Carta Magna. Para los mismos efectos la Ley de Pla-

⁹⁰ *Ibidem*, p.219.

⁹¹ *Ibidem*, p.222.

neación marca esta obligatoriedad para el ejecutivo, disponiendo que cuando se elabore el Plan Nacional de Desarrollo, éste será enviado al Honorable Congreso de la Unión, para su aprobación.

El Plan Nacional de Desarrollo ha de ceñirse a un proceso participativo en donde interviene la sociedad en pleno, a través de Foros de Consulta Popular, a fin de garantizar su autenticidad, en un intento de generar un proceso de pirámide invertida, que poco a poco valla borrando las fronteras de una política de carácter vertical. Para tal efecto se establecen convocatorias publicadas en los medios de información nacional, invitando a la población en general, a participar en reuniones propositivas y de análisis, a nivel municipal, estatal y nacional, y en donde se hace acopio de las respectivas contribuciones.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fue sometido al proceso antes descrito. “El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal, para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno.”⁹²

En el documento se proponen cinco objetivos fundamentales, a saber:⁹³

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primaria del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

⁹² *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Introducción, p. X.

⁹³ *Ibidem*, Introducción, p. X.

- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

En el capítulo de desarrollo social, se consignan los objetivos, estrategias y líneas de acción, que son el marco de la política social del Gobierno Federal. Así encontramos como objetivo general:

[...]proporcionar y extender las oportunidades de superación individual de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales[...] y [...] propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda[...]”⁹⁴

La estrategia de desarrollo social, contempla un capítulo para la educación superior. El documento establece como prioritarios, los objetivos de este tipo de educación. El gobierno de la República reconoce que “México necesita un sistema nacional de educación superior más dinámico, mejor distribuido territorialmente, más equilibrado y diversificado en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo, de excelente calidad.”⁹⁵ Pero también acepta que “el sistema de educación superior ha contribuido notablemente a la transformación de México y al enriquecimiento cultural del país, a la edificación de nuestras instituciones y de la infraestructura material y de servicios.”⁹⁶

Para dar continuación a las tareas de educación superior y fortalecer este proceso educativo, en el Plan Nacional de Desarrollo se establecen grandes propósitos, que se traducen en líneas de acción concretas, a saber:⁹⁷ Dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior, en sus distintas modalidades.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 83.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 87.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 88.

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 88-89.

- Promover fuentes adicionales de financiamiento.
- **Fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación.**
- Estimular la actualización de programas de estudio.
- Impulsar la renovación de métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje.
- Alentar la transformación de las estructuras académicas vinculando la docencia, la investigación y la extensión.
- **Aprovechar las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa.**
- **Estimular los sistemas de enseñanza abiertos y semi-abiertos.**
- Fortalecer los programas dirigidos a la formación de profesores.
- Perfeccionar los instrumentos de apoyo a la excelencia académica, a la modernización institucional y a la vinculación con los sectores productivos.
- Fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la evaluación de la calidad académica, y la pertinencia de las opciones que ofrece.
- Avanzar en la flexibilización curricular para asegurar la adquisición de un núcleo básico de conocimientos que facilite el aprendizaje y la actualización posterior.
- Estrechar la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y, en especial, de las economías regionales.

Los grandes objetivos, las metas y las acciones ha emprender por parte del Gobierno Federal, en materia de educación superior, se plasman en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, emanado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El proceso participativo a que se sometió el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, recogió las inquietudes de los diferentes sectores de la sociedad. Especial mención merece las aportaciones hechas en materia de educación, las cuales dan forma al programa educativo

que el ejecutivo instrumentó. El Programa de Desarrollo educativo 1995-2000, traduce los lineamientos del Plan, en objetivos y metas concretas y precisas, bajo la premisa de que:

“el desarrollo al que podemos aspirar [todos los mexicanos] a finales del Siglo XX, exige cambios profundos en los comportamientos que sólo pueden ser producto de la educación. En consecuencia, este Programa considera a la educación factor estratégico del desarrollo, que hace posible asumir modos de vida superiores y permite el aprovechamiento de las oportunidades que han abierto la ciencia, la tecnología y la cultura de nuestra época.”⁹⁸

De tal suerte que el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se ha estructurado atendiendo a los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo. En materia de educación superior, el Programa advierte que existe una gran diversidad de finalidades producto de las características y circunstancias particulares que constituyen el subsistema de educación superior. Por lo tanto:

“En consideración a esta diversidad, las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción [del Programa] se llevarán a cabo de acuerdo con las vertientes de ejecución que contempla la Ley de Planeación: para las dependencias y organismos del Gobierno Federal serán obligatorias; par las instituciones públicas autónomas o de control estatal se basarán en el acuerdo y la corresponsabilidad; y para las instituciones particulares serán principalmente de información, concertación y búsqueda de compromisos comunes.”⁹⁹

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, contempla en su estructura, políticas de carácter general, que dan marco a las estrategias y líneas de acción en materia de cobertura, calidad, desarrollo académico, pertinencia y organización y coordinación. Como gran marco general se dará prioridad a la formación y actualización de maestros, de lo cual se derivan las siguientes políticas:¹⁰⁰

- Se dará apoyo prioritario a los proyectos que sean resultado de la participación multi-institucional, con objeto de fomentar la corresponsabilidad y en forma óptima la capacidad existente en el sistema educativo.

⁹⁸ *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, p. 9.

⁹⁹ *Ibíd.*, 128.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, pp. 145-146.

- Se favorecerá la comunicación, la concertación, el consenso y la corresponsabilidad de todas las instancias públicas y privadas, institucionales y sociales en la planeación, realización y evaluación de programas y acciones.
- **Se impulsará la apertura del mayor número posible de oportunidades educativas, con base en los siguientes cinco criterios: primero, hacerlo con calidad y donde exista un flujo consistente en la demanda; segundo, poner énfasis en el crecimiento de los servicios en las entidades donde los índices de absorción de estudiantes de la educación media superior y superior sean inferiores al promedio nacional; tercero, desalentar la creación de nuevas instituciones públicas en donde exista capacidad para absorber la demanda, conforme a los criterios de planeación nacional e institucional; cuarto, procurar el desarrollo equilibrado de la oferta educativa en relación con las necesidades sociales y las aspiraciones formativas de los educandos; y quinto, considerar los mercados laborales, el desarrollo de las profesiones, los requerimientos del sector productivo, las necesidades tecnológicas, así como las perspectivas del desarrollo regional y local, entre otros aspectos relevantes.**
- **Se apoyarán las acciones de las instituciones que tengan como fin la creación de nuevas modalidades educativas, así como la reforma de planes y programas de estudio que considere como criterios fundamentales: el mejoramiento de la calidad de la educación, los avances más recientes en el conocimiento, la pertinencia de los programas, y la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos.**
- Se estimulará la autoevaluación y la evaluación externa de las instituciones, programas académicos, aprovechamiento escolar y calidad docente; y también la definición y utilización de criterios nacionales para la evaluación de la calidad, la participación de los pares y la evaluación colegiada, así como la realización de estos procesos con eficiencia, objetividad y transparencia.
- Se alentará la formación integral de los estudiantes con una visión humanista, responsable frente a las necesidades y oportunidades del desarrollo de México.

Para dar cumplimiento a las grandes líneas estratégicas del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se han establecido objetivos y líneas de acción específicas.

Los objetivos y metas del Programa de Desarrollo Educativo se estructuran en base a cinco áreas; cobertura, calidad, desarrollo del personal académico, pertinencia y organización y coordinación.¹⁰¹

A continuación describiré los correspondientes a cobertura.

COBERTURA.

Objetivo.

Atender la creciente demanda de educación media superior y superior, ampliando la capacidad del sistema con nuevas y mejores oportunidades formativas, acordes con las aptitudes y expectativas de quienes demandan educación y con las necesidades del país.

Metas.

- Las comisiones de oferta y demanda deberán presentar cifras actualizadas sobre la oferta y demanda en su ámbito respectivo, anticipando con la mayor objetividad posible el comportamiento de la demanda; proponer fórmulas para que las instituciones logren una mayor coordinación en los periodos y fechas de inscripción de las instituciones, así como en sus procesos de selección de aspirantes; conforme a los lineamientos formulados en el apartado de políticas generales y promover campañas de orientación educativa.
- Mediante las diversas opciones y las modalidades descritas, se atenderá la demanda de educación media superior, que incrementará su matrícula de dos millones 300 mil alumnos en el ciclo 1994-1995 a más de tres millones en el ciclo 2000-2001.

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 147-159.

- En la educación superior se estima que la matrícula, incluyendo posgrado, será de un millón 800 mil estudiantes en el año 2000, lo que significa que se atenderá a poco menos de 400 mil estudiantes más.

Objetivo.

Orientar a quienes demandan educación hacia las opciones educativas con mejores perspectivas de ejercicio profesional y de mayor relevancia para el desarrollo de la Nación.

Metas.

- Durante los próximos cinco años, se procurará que la matrícula en la opción de educación profesional técnica aumente de 400 mil a 750 mil alumnos.
- Se buscará elevar de 17 por ciento a por lo menos 25 por ciento la participación del sistema tecnológico en la atención a la demanda de educación superior.

3.5. Cobertura.

El ideal de cualquier sociedad, en materia educativa, es contar con la infraestructura suficiente, en cantidad y calidad para formar recursos humanos calificados y así coadyuvar a su desarrollo integral. La dinámica de la oferta y la demanda, está determinada por la capacidad de la propia sociedad, conjuntamente con el aparato estatal, vía gobierno, para atender el problema.

El Estado ha de responder a las necesidades de cobertura, calidad y pertinencia, requeridos para un desarrollo armónico. En materia de educación superior, la cobertura representa la capacidad para atender la demanda; la calidad es un elemento indispensable para brindar mejor educación, luego entonces cobertura y calidad, conjuntamente, establecen las condiciones de crecimiento con calidad, para preparar cuadros especializados que puedan incorporarse al mercado de trabajo, en mejores condiciones y con mayores oportunidades.

Con estos tres elementos, la sociedad en su conjunto, estará mejor preparada para enfrentar el futuro.

Con la expansión de los sistemas educativos, a nivel mundial, a partir de 1950, los países desarrollados contemplan, en general, una apertura al acceso de la educación superior. Esto ocurre en virtud de contar con infraestructura suficiente para atender los ciclos anteriores (primaria, secundaria y media superior). En los países en vías de desarrollo se intensifica la atención a la educación superior, pero se descuidan los niveles anteriores. Aunado a esto se encuentra el problema poblacional, es decir, una diferencia entre el medio rural y el urbano. En los primeros años del siglo pasado, México era un país rural. De los 13.6 millones de habitantes que existían en ese entonces, sólo el 28% de éstos, correspondían a la población urbana.

Con el advenimiento de la industrialización, a partir de la Segunda Guerra Mundial, México entra en una etapa de desarrollo económico-industrial, que le permite modificar su estructura urbana y rural. A un siglo de distancia, el fenómeno se ha invertido. México cuenta con 97'483,412 ¹⁰² habitantes, de los cuales el 25.4% se concentran en áreas rurales y el 74.6% en urbanas.

Producto de esta concentración de la población, los requerimientos se intensifican y aumentan las presiones sobre el aparato gubernamental. Las demandas de bienes y servicios rebasan las posibilidades de atención, creando conflictos sociales. Los satisfactores producidos por el aparato estatal, son insuficientes, aumentando cada día los problemas los cuales son de diferente índole, a saber: problemas de salud, de vivienda, de seguridad, de alimentación, así como en materia de educación. El ser humano requiere de más cultura o en su defecto mayores conocimientos y aumenta la demanda de educación. En México, para el ciclo escolar 1999-2000, ¹⁰³ existían 28'223,856 educandos, pertenecientes al sistema escolarizado, representando un 29.1% de la población total en nuestro país. De este total de educandos, atendidos por el sistema escolarizado, el 82.8% pertenece a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria); el 10.2% corresponde a educación media superior, el 7% a la educación superior.¹⁰⁴

¹⁰² Vid; Instituto Nacional de Estadística, e información, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.

¹⁰³ Fuente: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SESIC/DGES.

¹⁰⁴ Incluye posgrado y normales.

El sistema de educación superior mexicano, enfrenta un problema que debe superar; la atención a la demanda. Ésta se deja sentir a partir de la década de los cincuenta, producto de dos factores importantes, uno de carácter exógeno y otro endógeno, entre otros.

El factor exógeno originador de una demanda de educación superior se debe al “proceso de industrialización iniciado en 1940, y al proceso de modernización cultural e ideológico que lo acompaña, a saber: nuevos patrones de consumo, aumento de las aspiraciones a la escolaridad, adopción de costumbres de los países desarrollados, etc.”¹⁰⁵

Lo anterior da como resultado, que en este intento de adecuación de la educación superior a los cambios, se hace necesario de una reestructuración de carreras, programas y planes de estudio adecuados a las nuevas necesidades; producto de la tecnología que acompaña al proceso modernizador de la sociedad.

Como factor endógeno se puede citar que la educación, en general, fue avanzando durante la década de los cuarenta con lo cual repercutía de un tipo de educación a otro. La eficiencia terminal en cada grado que antecede al superior, fue en aumento y de esta manera a la llegada de los años cincuenta el problema, aunque en principio no era visto como tal, es atacado creando más instituciones de educación superior.

“La ampliación de cada uno de los niveles educativos tuvo un efecto decisivo en el inmediato superior: al expandirse la educación primaria, se generaron presiones en el ciclo medio y al ampliarse éste, se presionó a su vez para ampliar el ingreso a la universidad...”¹⁰⁶

Para los años cincuenta, la demanda de educación superior, aparentemente no representaba ningún problema, era atendida. Sin embargo en las siguientes décadas se fue dimensionando el problema, ya que ésta fue en aumento como cascada.

¹⁰⁵ Mendoza Rojas, Javier, *El Proyecto Ideológico Modernizador de las Políticas Universitarias en México (1965-1980)*, (Perfiles Educativos, No. 12 CISE-UNAM, México. Abril-Junio de 1981), p. 3.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 6.

En 1960, la población estudiantil de educación superior era de 72,000 estudiantes, representando un 0.21% de la población total; 34'923,000 habitantes. A partir de 1970, se experimenta, también, una expansión del sistema de educación superior con un crecimiento en la matrícula; 271,000 estudiantes que equivalen al 0.56%, del total de 48'225,000 habitantes. Esto es debido, entre otros factores, a la explosión demográfica que ha observado nuestro país. Desde 1977, el gobierno de México ha instituido un programa de planeación familiar, que trata de regular este crecimiento demográfico. Durante la década de los setenta, se observó un crecimiento de la población del 3.6% teniendo previsto en el programa, que gradualmente se reduciría hasta llegar al 1.0% en el año 2000.¹⁰⁷ Sin embargo, actualmente se calcula que la tasa de crecimiento se encuentra en un 1.7%.

Para 1980, la matrícula de educación superior aumenta considerablemente a 853,000 estudiantes, observando un 1.27% de 66'847,000 habitantes.

No obstante el esfuerzo del sistema de educación superior, por atender la demanda, éste es insuficiente. La reforma educativa iniciada en 1972 propone ampliar la oferta educativa atendiendo a la demanda social a través de la ampliación de los servicios educativos poniendo énfasis a las zonas marginadas, incluyendo en la estrategia otras alternativas no tradicionales como el establecimiento de sistemas abiertos, extraescolares así como organismos de capacitación técnica para obreros y campesinos.

Como respuesta a la demanda, durante esta década se crean alternativas de estudio tales como: los CCH's, las ENEP's, la Universidad Metropolitana, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la de Chiapas, la autónoma de Aguascalientes, la autónoma de Tlaxcala y la de Baja California sur.

El problema adquiere dimensiones agudas cuando se trata de atender una demanda económica, en la que las instituciones de educación superior produzcan recursos humanos calificados que coadyuven al desarrollo económico y social. "Evidentemente, los requerimientos del país en recursos humanos calificados han aumentado en los últimos años; en la medida

¹⁰⁷ Arredondo Álvarez, Víctor, *Algunos problemas que afectan a la Educación Superior en México*, "Ponencia presentada en la Reunión Anual de American Educational Research Association, en San Francisco California, U.S.A., Abril de 1986".

en que se extiende la producción agrícola e industrial y se generalizan los servicios de salud, asistenciales, culturales y administrativos.”¹⁰⁸

Para finales de la década, en 1990 existían 1’245,000 alumnos, siendo estos el 1.53% de una población total de 81’250,000 habitantes y la última década del siglo XX, en el año 2000, se registró una matrícula de 1’963,000 ¹⁰⁹ estudiantes de educación superior, correspondiendo al 2.01% de una población total de 97’483,412 habitantes.

Durante el lapso comprendido entre 1995 y 2000, el subsistema universitario tuvo un promedio de atención del 57.50% de la matrícula total de licenciatura; el subsistema tecnológico el 30.80%, mientras que el subsistema normal, atendió al 11.70%.

La matrícula de licenciatura, ha tenido el siguiente comportamiento, (Cuadro No.1) en el último sexenio del siglo pasado:

Cuadro No.1
MATRÍCULA DE LICENCIATURA POR SUBSISTEMA
1995 - 2000

AÑO	LICENCIATURA							
	UNIVERSITARIA *		TECNOLÓGICA *		NORMAL		TOTAL	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
1995	793,646	58.6	423,527	31.3	137,253	10.1	1,354,426	100.00
1996	854,218	58.7	440,828	30.3	160,036	11.0	1,455,082	100.00
1997	865,950	57.0	463,718	30.5	188,353	12.4	1,518,021	100.00
1998	920,549	56.8	493,494	30.5	206,292	12.7	1,620,335	100.00
1999	980,204	56.8	535,889	31.0	210,544	12.2	1,726,637	100.00
2000	1,052,039	57.0	577,119	31.3	215,506	11.7	1,844,664	100.00

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SEIC/DGES * Incluye técnico superior.

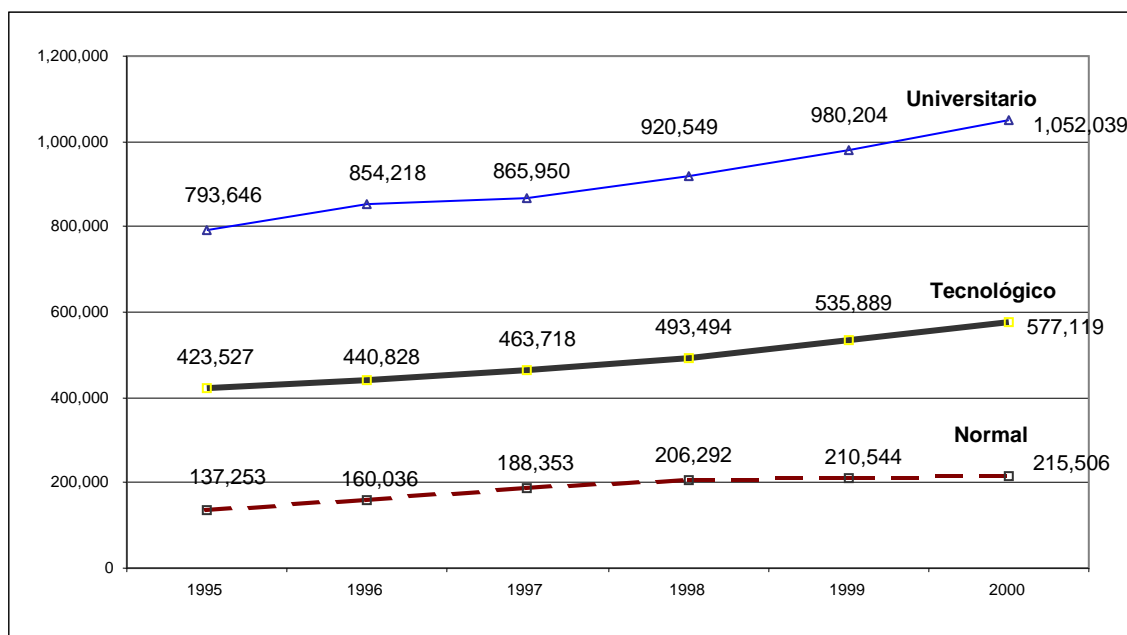
A pesar de que el subsistema universitario atiende a casi el 60% de la matrícula total de licenciatura; que el tecnológico mantuvo un promedio del 30% durante los últimos seis años; y el subsistema de normales ha tenido un promedio un poco más arriba del 10%, la

¹⁰⁸ Rangel Guerra, Alfonso, ob. cit. p. 47.

¹⁰⁹ Incluye posgrado.

atención a la demanda sigue siendo insuficiente. Visto gráficamente, nos plantea el panorama siguiente (Ver gráfica No.1).

Gráfica No. 1
MATRÍCULA DE LICENCIATURA POR SUBSISTEMA *
1995 - 2000



Fuentes: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SEIC/DGES * Incluye técnico superior.

El crecimiento promedio anual de la matrícula total de licenciatura no ha logrado alcanzar dos dígitos, al menos en los últimos seis años del pasado siglo, como lo demuestra el Cuadro No. 2, siendo su promedio general de crecimiento (durante los seis años), del 6.0%. Durante este mismo periodo, el subsistema universitario, obtuvo un promedio de crecimiento anual del 5.5%; el tecnológico un 5.5%, y el subsistema de educación normal, registro un promedio del 10.3% de crecimiento.

Cuadro No. 2

CRECIMIENTO ANUAL DE LA MATRÍCULA DE LICENCIATURA POR SUBSISTEMA.**1995-2000**

AÑO	LICENCIATURA							
	UNIVERSITARIA *		TECNOLÓGICA *		NORMAL		TOTAL	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
1995	793,646	4.0	423,527	0.8	137,253	13.4	1,354,426	3.9
1996	854,218	7.6	440,828	4.1	160,036	16.6	1,455,082	7.4
1997	865,950	1.4	463,718	5.2	188,353	17.7	1,518,021	4.3
1998	920,549	6.3	493,494	6.4	206,292	9.5	1,620,335	6.7
1999	980,204	6.5	535,889	8.6	210,544	2.1	1,726,637	6.6
2000	1,052,039	7.3	577,119	7.7	215,506	2.4	1,844,664	6.8

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SEIC/DGES * Incluye técnico superior.

En nuestro país se considera a la población de jóvenes entre los 20 y 24 años de edad, como la población que debería estar cursando estudios de nivel superior. Durante los últimos seis años del siglo pasado, esta población ha conservado un crecimiento del 10% en promedio, con respecto a la población total mexicana, (Cuadro No.3). Esto representa un reto para el Estado; el ofrecerles educación superior. Sin embargo, no todos los jóvenes con este rango de edad, obtienen educación superior. Primeramente porque no todos logran alcanzar la educación media superior (bachillerato), que les permita aspirar a estudios de licenciatura y porque los que lo logran; algunos no solicitan ingreso; otros desertan; y otros más, son rechazados.

La población de jóvenes entre 20 y 24 años de edad, que cumplen con los requisitos (certificado de bachillerato) para ingresar a una institución de educación superior, representa la “demanda potencial”. La “demanda real”, es el número de jóvenes que reúnen los requisitos y solicitan su ingreso a alguna institución.

Cuadro No. 3
POBLACIÓN DE 20-24 AÑOS VS. POBLACIÓN TOTAL.
 1995 - 2000

Año	Población de 20 a 24 años	Población Total	%
1995	9,389,367	92,255,765	10.2
1996	9,517,000	93,831,757	10.1
1997	9,614,118	95,383,259	10.1
1998	9,675,500	96,897,613	10.0
1999	9,713,049	98,375,609	9.9
2000	9,743,017	97,483,412	10.0

Fuentes: De 1995 a 1999 son cifras estimadas por CONAPO. Las cifras del año 2000 son del XII Censo Nacional de Población y Vivienda del INEGI.

Cuadro No. 4
MATRÍCULA DE LICENCIATURA VS. POBLACIÓN DE 20-24 AÑOS
 1995 - 2000

Año	Población de 20 a 24 años	Matrícula de licenciatura	%
1995	9,389,367	1,354,426	14.4
1996	9,517,000	1,455,082	15.3
1997	9,614,118	1,518,021	15.8
1998	9,675,500	1,620,335	16.7
1999	9,713,049	1,726,637	17.8
2000	9,743,017	1,844,664	18.9

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SESIC/DGES

La información que brinda el Cuadro No. 3, revela que la población de jóvenes de 20-24 años de edad, creció en los últimos seis años del siglo pasado, a un promedio del 10% anual. De ese porcentaje sólo el 16.4% promedio durante 1995-2000, lograron ingresar a estudios de licenciatura. Por otro lado si se toma en cuenta que la población total, actualmente, es de 97'483,412 habitantes y se compara con la matrícula de licenciatura, que para el año 2000 era de 1'844,664 estudiantes, se habla de que sólo el 1.9% de mexicanos, logran estudios de licenciatura.

Cuadro No. 5
MATRÍCULA DE LICENCIATURA VS. POBLACIÓN TOTAL
1995 - 2000

Año	Población total	Matrícula de licenciatura	%
1995	92,255,765	1,354,426	1.5
1996	93,831,757	1,455,082	1.6
1997	95,383,259	1,518,021	1.6
1998	96,897,613	1,620,335	1.7
1999	98,375,609	1,726,637	1.8
2000	97,483,412	1,844,664	1.9

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SESIK/DGES

* Incluye técnico superior.

El comportamiento de la demanda potencial (número de estudiantes egresados del bachillerato), es el siguiente:

Cuadro No. 6
EGRESADOS DE BACHILLERATO VS. PRIMER INGRESO A LICENCIATURA.
1995-2000

Ciclo	Egresados de bachillerato *	Primer ingreso a licenciatura	Absorción %
1994-1995	517,657	309,759	61.79
1995-1996	532,981	343,562	66.37
1996-1997	562,941	373,456	70.07
1997-1998	594,244	405,479	72.03
1998-1999	635,573	436,069	73.38
1999-2000	662,424	471,238	74.14

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SESIK/DGES

* Los datos de egresados de bachillerato, son estimados por la DGPPP.

El porcentaje promedio de absorción durante los últimos seis años del siglo pasado, fue del 69.6%. Sin embargo, hay que hacer la aclaración de que la demanda real esta compuesta de los alumnos recién egresados de bachillerato, que solicitan ingreso a la licenciatura, más los egresados de ciclos anteriores, que también solicitan su ingreso. La gráfica número 2, nos muestra el fenómeno.

Gráfica No. 2

Ciclo escolar 1999 - 2000				
Egresados de bachillerato *	Primer ingreso a licenciatura		Diferencia	
	Abs	%	Abs	%
6				
3				
5				
5	4		1	
7	7	7	6	2
3	1	4	4	5
	2	1	3	8
	3	4	3	6
	8		5	
Demanda acumulada				
?				

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SEIC/DGES * Los egresados de bachillerato corresponden al ciclo escolar 1998-1999

Del 74.14% de los alumnos de primer ingreso, no todos son egresados del bachillerato del ciclo inmediatamente anterior, ya que los 471,238 inscritos, pueden incluir estudiantes de ciclos anteriores, es decir, rezagados, constituyendo este universo, la demanda acumulada.

Ahora bien, no existe información sobre el número de jóvenes que solicitan ingreso a licenciatura (demanda real), ni tampoco sobre el número de rechazados, por lo cual no se puede establecer un análisis objetivo sobre el grado de absorción que existe entre el nivel medio superior y el superior. Es decir, no se podría establecer un seguimiento generacional.

Cuadro No. 7
CRECIMIENTO ANUAL DE LA MATRÍCULA DE LICENCIATURA.
1995-2000

Ciclo	Matrícula	Incremento	
		Abs.	%
1994 - 1995	1,354,426	50,279	3.9
1995 - 1996	1,455,082	100,656	7.4
1996 - 1997	1,518,021	62,939	4.3
1997 - 1998	1,620,335	102,314	6.7
1998 - 1999	1,726,637	106,302	6.6
1999 - 2000	1,844,664	118,027	6.8

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SESIC/DGES

El Cuadro No.7 muestra el crecimiento anual de la matrícula de licenciatura durante los últimos seis años del Siglo XX. Se puede observar que durante este periodo sólo se logró un promedio del 6.0%, lo cual arroja el que sólo se aumentó en promedio, en 90.000 alumnos por año.

Tradicionalmente en nuestro país la elección de carreras se realiza en base al prestigio que se tendrá, en el seno de la sociedad al obtener un título profesional. Éste representa la llave del éxito que le permitirá al individuo salir del anonimato, logrando con ello destacar en medio de la selva de la oferta y la demanda de oportunidades. Los estudios profesionales representan lo que antiguamente simbolizaba un título nobiliario. A través del tiempo, por costumbre, al interior de una familia mexicana, siempre era bien visto tener un médico, un ingeniero, un presbítero, o un abogado. El presbítero representaba a aquél que podía mantener en calma el alma y el espíritu de la familia; el abogado sería el escudo contra las arbitra-

riedades; el ingeniero proporcionaba el abrigo que brindaría la casa y el médico la estabilidad en la salud familiar.

Los estudios profesionales van adquiriendo prestigio cuando se van incorporando a la demanda social. La preferencia por algunos conocimientos van variando en el tiempo y más si tomamos en cuenta la evolución de éstos, por ejemplo a fines del siglo XIX y principios del XX, “la contaduría era ejercida por tenedores de libros que, para desempeñarse, sólo requerían brevísimos cursos pues entonces no constituía una profesión, sino un oficio al igual al practicado por corredores y notarios, aunque se encontraba reglamentado y vigilado por las autoridades.”¹¹⁰

Pero conforme los conocimientos son reconocidos tanto por la sociedad como por las autoridades y se van formalizando como carreras profesionales, éstas adquieren un prestigio social cuya demanda aumenta con el paso de los años. El individuo selecciona el área del conocimiento y la carrera que más llena sus expectativas de triunfo y desarrollo, con la libertad que le confiere el Estado mexicano y así elige su destino profesional, con libre albedrío.

Poco a poco el ejercicio de una profesión representa el medio más idóneo para descollar. De tal suerte que la elección de una carrera, se hace en base a la que goza de mayor prestigio social y económico, destacando, en principio, carreras como abogado, médico, arquitecto, veterinario e ingeniero.

Más tarde se fueron incorporando otro tipo de carreras tradicionales, preferentemente para varones, las de tipo administrativo o económicas, las cuales garantizaban la continuidad familiar en la dirección de las empresas creadas por los ancestros. Para las mujeres estaban destinadas las carreras como la de enfermería, lo que representaba la extensión del cuidado materno y más tarde la carrera de secretaria, representando con ello el papel de compañera, amiga y confidente del hombre. Los varones destacaron, en un tiempo, en carreras que representaban un fácil acceso al mercado de trabajo.

¹¹⁰ Guerrero, Omar, *La Formación de Administradores Públicos en México*, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo, A.C. y Universidad Autónoma del Estado de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1995, p. 64.

La demanda social es atendida de conformidad con los intereses particulares de los estudiantes. Esto significa que cada uno tiene la libertad de elegir el área del conocimiento que más le satisfaga. “Quienes acceden a la educación superior deciden su ingreso al área o carrera seleccionada. Estas opciones responden tanto a características individuales de los solicitantes de ingreso, como a condiciones de carácter general imperantes a nivel social.”¹¹¹

La decisión de ingresar a una determinada carrera, es tomada en base a un prestigio social y económico, lo cual provoca la saturación de ciertas carreras.

[...]se trata de decisiones animadas por aspectos vocacionales, por el conocimiento de los estudios escogidos y por la identificación de la profesión correspondiente;[...] [...]pueden influir inercias, prestigios profesionales y en general la concepción de los estudios superiores como una vía de acceso a mejores condiciones sociales y económicas.”¹¹²

Pero esta tradición se ha ido perdiendo en el tiempo, toda vez que la sociedad evoluciona. Las oportunidades en el mercado de trabajo se transforman y la oferta y la demanda modifican su estructura. Las necesidades actuales de conocimiento permiten u obligan al individuo a elegir una carrera considerada no tradicional. Surgen las carreras de sociólogo, psicólogo, dentista y las mujeres se incorporan a la actividad de educadoras. El sociólogo se convierte en un intelectual al explicar el comportamiento humano con respecto a sus semejantes, tratando de describir los fenómenos de la sociedad; el psicólogo llega al medio para substituir al presbítero; el dentista representa la estética humana; y las mujeres avanzan a otra etapa en su desarrollo cuando al convertirse en educadoras: se convierten nuevamente en madres.

Durante los últimos seis años del siglo pasado, la elección de carreras no vario mucho. La preferencia por determinadas áreas del conocimiento presenta algunas constantes. Los siguientes cuadros representan el comportamiento de la matrícula de licenciatura por áreas del conocimiento, Cuadro No. 8 y las carreras más saturadas, Cuadro No. 9.

¹¹¹ Rangel Guerra, Alfonso, ob. cit. p. 48.

¹¹² *Ib.*

Cuadro No. 8
MATRÍCULA DE LICENCIATURA, POR ÁREAS DEL CONOCIMIENTO
1995 – 2000

ÁREAS	1994-1995	%	1995-1996	%	1996-1997	%	1997-1998	%	1998-1999	%	1999-2000	%
Ciencias Agropecuarias	32,318	2.4	29,018	2.0	34,252	2.3	36,707	2.3	37,845	2.2	39,966	2.2
Ciencias de la Salud	116,321	8.6	120,060	8.3	125,933	8.3	125,181	7.7	131,939	7.6	142,150	7.7
Ciencias Naturales y Exactas	23,429	1.7	24,960	1.7	28,842	1.9	30,469	1.9	34,015	2.0	36,377	2.0
Ciencias Sociales y Administrativas	614,447	45.4	666,843	45.8	653,478	43.0	707,675	43.7	751,044	43.5	802,013	43.5
Educación y Humanidades *	176,702	13.0	202,391	13.9	246,050	16.2	263,516	16.3	273,750	15.9	287,005	15.6
Ingeniería y Tecnología	391,209	28.9	411,810	28.3	429,466	28.3	456,787	28.2	498,044	28.8	537,153	29.1
TOTAL	1,354,426	100.0	1,455,082	100.0	1,518,021	100.0	1,620,335	100.0	1,726,637	100.0	1,844,664	100.0

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP SEP/SEIC/DGES Nota: Incluye técnico superior * Incluye educación normal.

Cuadro No. 9
LAS 10 CARRERAS MÁS POBLADAS DE LICENCIATURA
1995 - 2000

CARRERAS *	1994-1995		1995-1996		1996-1997		1997-1998		1998-1999		1999-2000	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Contaduría	160,926	13.2	166,011	12.82	157,208	12.0	154,552	11.1	153,152	10.3	151,656	9.6
Derecho	133,468	11.0	151,152	11.67	155,191	11.9	171,489	12.3	178,792	12.1	189,855	12.0
Administración	122,429	10.1	112,540	8.69	116,167	8.9	141,416	10.2	152,287	10.3	163,281	10.3
Computación y Sistemas	89,415	7.3	101,535	7.84	112,263	8.6	123,482	8.9	138,921	9.4	150,339	9.5
Medicina	58,148	4.8	59,870	4.623	57,930	4.4	62,120	4.5	64,726	4.4	69,684	4.4
Ingeniería Industrial	56,666	4.7	59,319	4.58	56,780	4.3	57,319	4.1	65,528	4.4	74,166	4.7
Ing. Eléctrica y Electrónica	49,017	4.0	50,506	3.9	51,654	3.9	39,224	2.8	39,622	2.7		
Arquitectura	47,877	3.9	50,590	3.906	48,945	3.7	49,047	3.5	50,396	3.4	50,680	3.2
Ing. Mecánica y Eléctrica	45,153	3.7	47,843	3.694	45,521	3.5	43,767	3.1	48,607	3.3	50,746	3.2
Ciencias de la Comunicación					36,504	2.8	42,210	3.0	46,827	3.2	53,164	3.4
Psicología											47,318	3.0
Ing. Civil	33,677	2.8	35,799	2.764								
Subtotal	796,776	65.5	835,165	64.49	838,163	64.0	884,626	63.5	938,858	63.4	1,000,889	63.1
Otras	420,397	34.5	459,881	35.51	471,038	36.0	507,422	36.5	543,141	36.6	584,519	36.9
Total	1,217,173	100.0	1,295,046	100.0	1,309,201	100.0	1,392,048	100.0	1,481,999	100.0	1,585,408	100.0

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP SEP/SEIC/DGES Notas: Incluye opciones. No incluye normales ni técnico superior

Puede observarse que el área de Ciencias Agropecuarias, conservó un promedio de atención del 2.2%; el área de Ciencias de la Salud, promedió el 8.0%; las Ciencias Naturales y Exactas, un 1.9%; Ciencias Sociales y Administrativas un 44.0%; Educación y Humanidades el 15.2%; y el área de Ingeniería y Tecnología, mantuvo un promedio general, durante este periodo, del 28.6%.

El crecimiento anual de las áreas del conocimiento se comportó de la siguiente manera:

Cuadro No. 10
CRECIMIENTO ANUAL DE LA MATRÍCULA DE LICENCIATURA POR ÁREAS DEL
CONOCIMIENTO.
1995 - 2000

ÁREAS	1994-1995	%	1995-1996	%	1996-1997	%	1997-1998	%	1998-1999	%	1999-2000	%
Ciencias Agropecuarias	32,318		29,018	-10.2	34,252	18.0	36,707	7.2	37,845	3.1	39,966	5.6
Ciencias de la Salud	116,321		120,060	3.2	125,933	4.9	125,181	-0.6	131,939	5.4	142,150	7.7
Ciencias Naturales y Exactas	23,429		24,960	6.5	28,842	15.6	30,469	5.6	34,015	11.6	36,377	6.9
Ciencias Sociales y Administrativas	614,447		666,843	8.5	653,478	-2.0	707,675	8.3	751,044	6.1	802,013	6.8
Educación y Humanidades *	176,702		202,391	14.5	246,050	21.6	263,516	7.1	273,750	3.9	287,005	4.8
Ingeniería y Tecnología	391,209		411,810	5.3	429,466	4.3	456,787	6.4	498,044	9.0	537,153	7.9
TOTAL	1,354,426		1,455,082	7.4	1,518,021	4.3	1,620,335	6.7	1,726,637	6.6	1,844,664	6.8

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SEIC/DGES * Incluye técnico superior.

En cambio, las carreras más saturadas durante los seis años, se comportaron de la siguiente manera: Contaduría conservó el liderato de saturación durante los tres primeros años (1995, 1996 y 1997), promediando, durante este periodo, un 12.6%. Esta misma carrera, ocupó el segundo lugar, durante los siguientes tres años (1998, 1999 y 2000), con un promedio del 10.3%. Se puede decir que la carrera de Contaduría se enrocó con la carrera de Derecho ya que esta última ocupó el segundo lugar durante los primeros tres años del quinquenio

(1995, 1996 y 1997), con un promedio trianual del 11.5%, los siguientes tres años (1998, 1999 y 2000), ocupó el primer lugar de población, con el 12.1%.

El último cuarto del siglo XX se caracterizó por un esfuerzo compartido entre el gobierno federal y las instituciones de educación superior, por el intento de regular el crecimiento de las áreas del conocimiento, con base en las necesidades de desarrollo del país. Los diferentes planes surgidos en ambas partes, gobierno e IES, apuestan a la posibilidad de inducir el aliento y desaliento de ciertas carreras.

La lucha por encaminar al sistema de educación superior hacia carreras no tradicionales se remonta a la década de los años treinta, cuando se presiona al sistema universitario para orientar su educación hacia áreas más de carácter tecnológico, en virtud de las necesidades de desarrollo imperantes en la sociedad. El plan sexenal presentado por Lázaro Cárdenas, apuntaba en ese sentido.

“Desde la elaboración del plan sexenal se asentó que no se incrementaría la formación de más profesionistas liberales (médicos, ingenieros, abogados, etc)[...]”¹¹³ Esto provocó una tensión entre el gobierno cardenista y el sistema universitario, concretamente, con la UNAM, al grado de adoptar medidas, por parte del gobierno, para limitar los recursos económicos para la máxima casa de estudios universitaria.

Esta polémica dio pauta a la creación formal del subsistema tecnológico. [También dentro del plan sexenal se anunciaba el propósito de ampliar y perfeccionar las escuelas técnicas y se reconocía a la investigación científica como “una actividad fundamentalmente necesaria para el progreso de país[...] por lo que se ayudará a la creación y sostenimiento de institutos, centros de investigación, laboratorios, etc.]”¹¹⁴ El propósito cardenista culminó con la creación del Instituto Politécnico Nacional.

Cabe, señalar que el sistema universitario, desde la primera década del siglo XX, con la creación de la Universidad Nacional de México, acentuaba la necesidad de una educación superior de alto nivel. La creación de la Escuela de Altos Estudios, así lo demuestra. [...]se

¹¹³ Arredondo Galván, Víctor M., *Papel y perspectivas de la universidad*, ob. cit. p. 30.

¹¹⁴ *Ib.*

creó la Escuela de Altos Estudios con la idea de cultivar tanto el estudio de las humanidades como de las ciencias, al mayor nivel de desarrollo posible”.¹¹⁵ De esta escuela se derivan ciertas áreas del conocimiento con la creación de las facultades de Ciencias y la de Filosofía y Letras y de alguna manera los sistemas de investigación y de posgrado de la UNAM.

La Escuela de Altos Estudios, generó la necesidad de la formación de profesores, por lo cual adopta esta necesidad como uno de sus principales objetivos. “[...]Proporcionar a sus alumnos y a sus profesores los medios para llevar a cabo, metódicamente, investigaciones científicas que sirvan para enriquecer los conocimientos humanos y formar profesores de las escuelas secundarias y profesionales[...] y [...]posteriormente, para la formación de profesores del nivel medio, se estableció la Normal Superior separándola, de alguna manera, de lo que había sido la Escuela de Altos Estudios.”¹¹⁶

La dicotomía entre la educación científica y tecnológica y la humanística, trajo como consecuencia que en 1951, en el seno de la recién creada Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES), se tomara el acuerdo de que: “Las Universidades e Institutos de Enseñanza Superior deben atender, crear, organizar e incrementar la enseñanza técnica como medio para responder a las necesidades económicas, técnicas y de investigación científica de nuestro tiempo, así como a la formación integral del hombre mediante la educación humanística”.¹¹⁷

En la actualidad el tipo de conocimientos impartidos en nuestro país, se encuentran definidos. Los datos que arroja el Cuadro Número 10,¹¹⁸ establecen una constante nacional sobre el porcentaje de atención a la demanda que guardan los tres subsistemas, a saber: el universitario un 60%, el tecnológico un 30% y el normal 10%.

Los esfuerzos por “regular” el desarrollo de las áreas del conocimiento, permanece como una constante desde los años cuarenta con los primeros intentos de planear las actividades del sistema de educación superior. Como un ejemplo diré que en 1948, en la Quinta Asam-

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 25.

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 25-26.

¹¹⁷ ANUIES, *La ANUIES en la línea del tiempo*. - 50 años de historia, p. 12.

¹¹⁸ Cfr. Inciso sobre la cobertura de este mismo trabajo.

blea Nacional de la Comisión Permanente Universitaria Nacional, -antecedente de la ANUIES- se manifestaba la preocupación por regular la creación de nuevas carreras.¹¹⁹

Sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos realizados en medio siglo de trabajo, la preferencia por ciertos conocimientos en nuestra sociedad, al finalizar el Siglo XX, sigue apuntando hacia carreras de tipo tradicional, según los datos que arrojan tanto el Cuadro Número 8, donde las áreas del conocimiento que siguen predominando son las Ciencias Sociales y Administrativas y el Cuadro Número 9, señala que aún existe preferencia por carreras tradicionales, como Contabilidad y Derecho.

A través de la preferencia de cierto tipo de conocimientos, es que se van consolidando los tres subsistemas que conforman el sistema de educación superior en México, a saber: el subsistema universitario; el tecnológico y el subsistema de educación normal.

Sin embargo, cabe decir que el comportamiento de esta elección, no es el ideal para nuestra sociedad, en virtud de a que aún no se cierra la brecha entre lo que la propia sociedad demanda de la educación superior y las necesidades reales de la demanda económica, que requiere de recursos humanos calificados, en áreas estratégicas para el desarrollo equilibrado y sustentable.

Las cifras mostradas en los cuadros expuestos en este inciso, demuestran la realidad de la cobertura del sistema de educación superior, en el último sexenio del Siglo XX. La atención a la demanda de este tipo de educación sigue siendo, a pesar de los avances, un problema crítico en nuestra sociedad.

3.6. Financiamiento.

La educación representa la palanca para el desarrollo, por lo tanto debe considerarse como prioritaria para cualquier sociedad. Sin embargo, dentro de una sociedad existen diferentes tipos de necesidades que hay que satisfacer. Las hay de carácter económico, de salud, de vivienda, de seguridad, de empleo y así sucesivamente se podría describir una lista intermi-

¹¹⁹ ANUIES, *La ANUIES en la línea del tiempo*, ob. cit. p.8.

nable de ellas. Cada nación, de acuerdo a sus posibilidades y estrategias de desarrollo, han de jerarquizar sus prioridades.

En una sociedad cuyo régimen de gobierno es democrático, las prioridades para satisfacer las necesidades, son variadas.¹²⁰ De tal suerte que encontramos posiciones diversas. Algunos consideran a la economía como el motor del desarrollo, por lo tanto ésta ha de ser la actividad prioritaria y a ella se deben canalizar la mayor parte de los recursos. Otros consideran que la salud del pueblo representa el factor principal del desarrollo. Algunos más, aseguran que sin educación no existe desarrollo. Sea cual sea la dimensión que cada estado otorgue a las actividades de la sociedad, el hecho es que hay que destinar recursos económicos a la educación. Existen naciones que lo hacen para financiar, en su totalidad, los costos de la educación, otras cuyos gobiernos utilizan recursos para financiar parte de la educación que requiere la sociedad, dejando a los particulares compartir dicha responsabilidad.

En cuanto a los recursos económicos para la educación superior, hay opiniones que consideran a éstos como una inversión y otros como un gasto. De cualquier manera el resultado debe ser el mismo; la generación de un capital humano, preparado, capacitado y habilitado para producir bienes y servicios para la sociedad.

En nuestro país la educación superior es pública y privada, lo cual significa que el Estado comparte esta responsabilidad con los particulares. Durante los últimos seis años del Siglo XX, la matrícula de licenciatura por régimen, en nuestro país, se conformó de la siguiente manera:

¹²⁰ Vid; López Zárate, Romualdo, *El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994 y Perfil de la Educación en México*.

Cuadro No. 11
MATRÍCULA DE LICENCIATURA POR RÉGIMEN
1995 - 2000

Ciclo	Pública	%	Privada	%	Total
1993-1994	1,029,158	78.4	283,744	21.6	1,312,902
1994-1995	1,052,942	77.7	301,484	22.3	1,354,426
1995-1996	1,115,420	76.7	339,662	23.3	1,455,082
1996-1997	1,143,863	75.4	374,158	24.6	1,518,021
1997-1998	1,199,312	74.0	421,023	26.0	1,620,335
1998-1999	1,245,089	72.1	481,548	27.9	1,726,637
1999-2000	1,296,349	70.3	548,315	29.7	1,844,664

Fuentes: SEP/SPC/DGPPP. SEP/SESIK/DGES

Como se puede observar en el Cuadro 11, en promedio el 74.9% de la educación superior es de carácter público y el 25.1% de carácter privado. Esto significa que el Estado debe financiar este 74.9%

Dentro del capitulado de los informes presidenciales, el apartado sobre financiamiento de la educación se anuncia como un gasto; el gasto nacional, el gasto público o el gasto del gobierno federal. Sin embargo, en el desarrollo del texto, se considera como una inversión a largo plazo ya que representa la gestación de ese capital humano necesario para coadyuvar al desarrollo de la sociedad en general.

El gasto nacional está representado por los recursos que la sociedad, en su conjunto, invierte en la educación ya sean de carácter público o privado, el gasto público son aquellos recursos que el gobierno federal, estatal y municipal invierte directamente en esta actividad social. La proporción de esta inversión varía de sexenio a sexenio y año con año, de acuerdo a las estrategias de desarrollo marcados por el gobierno en turno, por lo cual la asignación es variada.

Durante los últimos seis años del Siglo XX, la asignación de los recursos federales en educación superior, fue la siguiente.

Cuadro 12
SUBSIDIO FEDERAL A LA EDUCACION SUPERIOR
1995-2000
(Millones de pesos)

Año	Total	Crecimiento	
		Abs.	%
1994	10,881.0		
1995	13,901.8	3,020.8	27.76
1996	17,753.7	3,851.9	27.71
1997	20,868.6	3,114.9	17.55
1998	29,247.0	8,378.4	40.15
1999	33,934.5	4,687.5	16.03
2000 ^e	40,664.9	6,730.4	19.83

e: Estimado **Fuente:** 6° Informe de gobierno, 1° de septiembre del 2000.
Presidencia de la República
Incluye investigación y posgrado.

Como puede observarse dicha asignación no se caracterizó por que mantuviera una constante, por el contrario se manifestaron importantes variaciones. Durante los años de 1995 y 1996 se mantuvo en un 27%, sufriendo una drástica caída de casi un 10% para el año de 1997. Para el siguiente año, 1998, se incrementó sustancialmente hasta llegar a un 40%, contrastando con el siguiente, en donde tuvo una reducción importante hasta llegar a un 16%. Para el año 2000, según estimaciones de las propias autoridades educativas, sólo se logró asignar un 19.8%.

Las causas de estas variaciones implicaría toda una investigación, que, para efectos de este trabajo, apuntalaría las propias causas de la problemática de la cobertura, pero desataría la necesidad de incursionar en problemas colaterales de la educación superior, los cuales escapan al objetivo específico del presente ejercicio. Baste decir que mientras las necesidades de recursos aumentan progresivamente, estos escasean indefectiblemente.

Los siguientes cuadros destacan el porcentaje que se invierte en educación y específicamente en educación superior, con respecto al producto interno bruto.

Cuadro 13

GASTO EDUCATIVO NACIONAL EJERCIDO / PIB**1995-2000****(Millones de pesos corrientes)**

Año	Gasto Ejercido	PIB.	%
1995	90,546.8	1'840,431	4.92
1996	146,756.2	2'529,909	5.80
1997	183,524.4	3'179,120	5.77
1998	229,088.3	3'846,739	5.96
1999	271,919.5	4'588,466	5.93
2000	317,843.7	5'432,355	5.85

Nota: Para el año 2000, el gasto ejercido es estimado.

Fuente: 6° Informe de gobierno, 1° de septiembre del 2000.
Presidencia de la República

Cuadro 14

GASTO FEDERAL EJERCIDO EN EDUCACIÓN SUPERIOR / PIB**1995-2000****(Millones de pesos corrientes)**

Año	Gasto Ejercido	PIB.	%
1995	13,901.8	1'840,431	0.76
1996	17,753.7	2'529,909	0.70
1997	20,868.6	3'179,120	0.66
1998	29,247.0	3'846,739	0.76
1999	33,934.5	4'588,466	0.74
2000	40,664.9	5'432,355	0.75

Nota: Para el año 2000, el gasto ejercido es estimado.

Fuente: 6° Informe de gobierno, 1° de septiembre del 2000.
Presidencia de la República

3.7. Logros.

Para poder determinar los logros obtenidos en materia de cobertura durante los últimos seis años del siglo XX, hay que recurrir a los informes de labores de la Secretaría de Educación Pública y eventualmente a los informes de los acuerdos tomados en las diferentes reuniones ordinarias de las asambleas generales de la ANUIES.

Siendo que el mandato del ejecutivo federal, del último sexenio del siglo XX, inicia sus actividades el primero de diciembre de 1994 y termina el primero de diciembre del año 2000, y siendo que los jefes del ejecutivo brindan su informe a la nación el primero de septiembre de cada año y por otro lado que los ciclos escolares en nuestro país se inician a mitad de año y concluyen a la mitad del siguiente, me ceñiré a analizar los logros, en materia de cobertura de la educación superior, durante los ciclos 1995-1996; 1996-1997; 1997-1998; 1998-1999; y 1999-2000.

1995-1996.⁻¹²¹ Para este ciclo, la Secretaría de Educación Pública reportó que la matrícula de estudiantes de licenciatura, ascendió a 1'455,082 lo que representó un 7.4% más que el ciclo anterior. De este porcentaje el subsistema universitario atendió al 68.1%; el tecnológico el 20.9% y el de educación normal el 11.0%.

Los esfuerzos coordinados entre la Federación y los estados, obtuvieron un logro importante en materia de cobertura de la educación superior, al crear las universidades tecnológicas del Valle del Mezquital y de la Huasteca, en el estado de Hidalgo; de Tecámac en el estado de México, otra en el estado de Tabasco y una más en Tlaxcala, así como la creada en Tecamachalco en el estado de Puebla, llegando a la suma de 16 universidades tecnológicas. Este conjunto de universidades atendió, en este ciclo lectivo, a 8,519 alumnos.

Por su parte en la ANUIES, en el seno de su asamblea correspondiente al año de 1995, se aprueba el documento “Propuestas para el Desarrollo de la Educación Superior”, mismo que después de ser analizado y una vez que se le incorporaron las aportaciones, comentarios y observaciones de las instituciones de Educación Superior del país, se convirtió en “

¹²¹ Vid. Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores 1995-1996*.

Aportación de la ANUIES, al Plan Sectorial de Educación, en materia de Educación Superior”.

En cuanto a la cobertura de la matrícula de educación superior, las IES determinan encarar el problema al plantearle al gobierno federal (SEP), la necesidad de intercambiar puntos de vista sobre las posibilidades y dificultades que representa la eventual ampliación de la matrícula de educación superior. Surge entonces la determinación de establecer una metodología para realizar estimaciones de cobertura, demanda y matrícula, de cada entidad federativa y tomando en cuenta las características y peculiaridades de cada institución.

Por su parte y estando de acuerdo, la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, sugirió que los estudios correspondientes al tema de cobertura quedaran a cargo de los Secretarios de Educación Pública de los Estados.

1996-1997.¹²² Para este periodo, la SEP informa que la matrícula de educación superior, ascendió a 1'612,000 alumnos y que el sistema creció en un 5.2% con respecto al ciclo anterior. Advierte este informe, que en el presente año, sólo el 0.5% de los estudiantes de educación superior, están inscritos en programas de menos de tres años.

En cuanto al subsistema de universidades tecnológicas, señala que para el ciclo 1996-1997 atendió a 8,558 alumnos, representando un incremento del 74.0%, con respecto al ciclo anterior. Por otra parte se anuncia que el subsistema tecnológico, casi alcanza la meta de 25% de incremento de la matrícula que se planteó para el año 2000.

En este periodo se llevan a cabo estudios sobre la demanda potencial de profesionales formados en programas de corta duración y los mismos coinciden en que la demanda supera a la oferta.

Se informa que durante el presente año lectivo, se intensificó el uso de la educación abierta y a distancia, para desarrollar un sistema de apoyo y servicio a las diferentes modalidades de educación y a todos los niveles de educación del país y al mismo tiempo se inicia la uti-

¹²² Vid. Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores 1996-1997*.

lización de medios electrónicos, para ampliar la cobertura de la educación universitaria. Con ello se busca ofrecer opciones educativas más flexibles en tiempo y espacio.

1997-1998.-¹²³ Durante este año, la SEP informa que la matrícula de educación superior correspondiente, llegó a 1'727,500 estudiantes. Que este incremento representó el que la matrícula de educación superior aumentara en 115 mil alumnos más. En el presente informe se establece que la matrícula de licenciatura y técnico superior universitario registraron un crecimiento del 6.3%, con respecto al ciclo anterior y que el subsistema de educación normal aumentó en un 9.5%.

Destaca este informe, que la matrícula en el conjunto de universidades públicas autónomas, creció moderadamente en 59,300 ¹²⁴ estudiantes y en las particulares hubo un crecimiento de 55,800 alumnos, incrementando su participación porcentual del 25% en el ciclo 1996-1997 al 26.5% en el presente. Por otro lado informa que al inicio del presente año, se encontraban funcionando 24 universidades tecnológicas con una matrícula de 11,714 alumnos y que para el mes de septiembre de este mismo año, ya se encontraban funcionando 36 instituciones en 19 entidades con una matrícula de 21,850 alumnos.

Sin duda para este año, lo más significativo fue la intención del gobierno federal para reactivar las instancias estatales de planeación (COEPES),¹²⁵ específicamente al darle impulso, con recursos federales, a la ampliación de la oferta de servicios.

1998-1999.-¹²⁶ Este periodo se caracterizó, particularmente, por que anticipadamente se logró la meta fijada en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, al alcanzar una

¹²³ Vid. Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores 1997-1998*.

¹²⁴ El informe de la SEP advierte que “el aumento moderado de la matrícula de las universidades autónomas obedece a que muchas de éstas consideran que ya han alcanzado el nivel de matrícula deseable. La mayor parte de la demanda adicional de educación superior está fluyendo a instituciones pequeñas, con potencial de crecimiento y que, además ofrecen modalidades de estudio pertinentes para las regiones en que se ubican. En el caso de las instituciones particulares de educación superior, los mayores crecimientos absolutos de matrícula se registran en la zona metropolitana de la ciudad de México.”

¹²⁵ Uno de los resultados más sobresalientes de esta iniciativa -de la Secretaría- ha consistido en que las instancias estatales de planeación elaboran sus planes de crecimiento de la oferta educativa a partir del análisis de la estructura productiva, de su problemática socioeconómica, de las condiciones, aspiraciones y expectativas de los diferentes sectores sociales; pero sobre todo, para la creación de instituciones de educación superior o la apertura de alguna carrera determinada, se basan en una evaluación acerca de cuál sería la contribución a la solución de los problemas regionales de la nueva institución o carrera que se abriera.

¹²⁶ Vid. Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores 1998-1999*.

matrícula de educación superior de 1'800,000 alumnos, meta que se había propuesto para el año 2000. Sin embargo, la meta se logró en este año, ya que la matrícula fue de 1'837,900.

1999-2000.-¹²⁷ Para este año la SEP anuncia una matrícula de educación superior de casi dos millones de alumnos, 1'962,800. Que la matrícula aumentó en 124,876 alumnos más con respecto al ciclo anterior. Que el crecimiento fue de un 6.8 por ciento. Asimismo, la SEP informó que el 80.8% de estos alumnos estuvieron cursando estudios de licenciatura en el subsistema universitario y tecnológico; el 11 por ciento en el subsistema de educación normal mientras que el 2.2% restante lo hizo en estudios de posgrado.

Sin embargo, los informes de la Secretaría de Educación Pública, no hacen un recuento general de los logros obtenidos durante el sexenio refiriéndose a las metas concretas del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, de tal suerte que se hace necesario ese informe general que nos aporte elementos para valorar en que medida se cumplieron o no las metas del Programa, de tal suerte, a continuación se describen las acciones más significativas, comparándolas con las metas programadas.

- Con respecto a las comisiones de oferta y demanda integradas a las COEPES, se puede observar un absoluto cumplimiento como meta, ya que para 1998 la Secretaría de Educación Pública a través de su titular, envió un documento a todos los secretarios de educación de los estados, mediante oficio del 15 de enero, titulado “Procedimientos para la Conciliación de Oferta y Demanda de Educación Superior en las Entidades de la Federación (Propuesta de refuerzo de la misión de la COEPES)”.

Dicho documento resulta ser el instructivo mediante el cual funcionarían las comisiones de oferta y demanda dentro de la estructura de una COEPES pero además instruye a los titulares de educación de las entidades federativas sobre la estructura y funcionamiento de las propias COEPES, con objeto de unificar dicho funcionamiento en las diferentes entidades de la república.

En el mismo documento, también se instruye a los secretarios de educación y a las IES, sobre el procedimiento para obtener recursos económicos para la realización de los diferentes estudios en materia de la oferta y demanda estatales.

¹²⁷ Vid. Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores 1999-2000*.

- En cuanto a la meta de atender a la demanda de educación media superior incrementando la matrícula de ésta a más de tres millones en el ciclo 2000-2001, puede considerarse como alcanzada ya que la matrícula actual es de 3'085,653 alumnos.¹²⁸
- La meta de lograr una matrícula de educación superior de un millón ochocientos mil estudiantes, se alcanzó con una matrícula de licenciatura de 1'844,664 estudiantes lográndose aumentar en 389,582 alumnos más, con respecto a 1995.
- La meta que no se cumplió fue la de incrementar la matrícula de la opción de educación profesional técnica, pues se pretendía llegar a una matrícula de 750 alumnos y no sólo no se pudo incrementar sino que sufrió un decremento; de 400 mil alumnos que se encontraban inscritos en 1995, se redujo a 374,845 en el año 2000.
- El subsistema tecnológico logró una atención a la demanda de licenciatura del 31.3% en el año 2000, por lo cual se cumplió ampliamente la meta propuesta del 25% que se pretendía.

¹²⁸ Fuentes: SEP/SPC/DGPPP SEP/SEIC/DGES.

Conclusiones.

México no escapa al fenómeno decadente de la democracia occidental. Nuestro modelo de educación entra en crisis a partir de los años cuarenta, con lo que se hace necesario redefinir el sistema educativo superior, es decir; plantear un modelo modernizador.

Mendoza Rojas, habla de tres momentos en el proceso modernizador del sistema.¹²⁹

- 1) El inicial, que arranca a mediados de los años sesenta durante el sexenio que cumple el presidente Díaz Ordaz. El proyecto modernizador muestra un carácter tecnocrático, tendencia dominante en los planteamientos sobre planeación que se adoptan durante esa década en toda América Latina.
- 2) El reformista, que se desarrolló durante el sexenio del presidente Echeverría. En este momento el carácter político de la modernización subordinó el planteamiento tecnocrático como resultado de la coyuntura política de los inicios de los setenta.
- 3) El reencuentro de la tecnocracia, es una nueva redefinición del Estado frente a las clases sociales, redefinición en la cual la fracción monopolista de la burguesía ocupa posiciones importantes y busca una universidad apolítica, eficientista, racional, y eficaz para el desarrollo capitalista del país, tendencia que se convierte en directriz de la política universitaria.

La crisis que vive el sistema educativo superior iniciado a partir de los años cuarenta, se ve reflejada en los intentos de adecuación del sistema a las necesidades sociales. Es a partir de 1950 cuando la crisis se agudiza, consecuentemente es en estos años cuando se inicia la apertura de instituciones de educación superior, tanto universitarias como de carácter tecnológico.

La necesidad de adecuar la educación superior a los requerimientos de una sociedad que se aventura a ingresar a un proceso de industrialización, se ve reflejada en la adecuación a este cambio con requerimientos de modernización. Pero los intentos contemplan únicamente el

¹²⁹ Mendoza, Javier, ob. cit. p. 3.

aspecto cuantitativo, es decir, aumentar la oferta para de alguna manera, atenuar la crisis, sin alcanzar logros importantes.

A fines de los años setenta se intensifican los cuestionamientos del sistema educativo superior y se encuentran algunas causas de la crisis.¹³⁰

- a) **Baja calidad de la enseñanza, como consecuencia de la masificación: falta de profesores adecuados en cantidad y calidad para hacer frente a la expansión de la matrícula; insuficiencia de las instalaciones físicas; falta de disponibilidad de material didáctico necesario; métodos didácticos tradicionales de tipo magistral.**
- b) Poca difusión de la cultura y pobre investigación científica, por tener la universidad un carácter eminentemente profesionalista.
- c) Eficiencia terminal baja, dados los altos niveles de deserción.
- d) **Predominio de las carreras tradicionales, como consecuencia del prestigio social de determinados estudios: Derecho, Medicina, Administración, Ingeniería, etc. Desempleo creciente de este tipo de profesionistas "tradicionales".**
- e) Estructura universitaria tradicional que no responde a las nuevas exigencias que la sociedad plantea.
- f) **Ausencia de un sistema de educación superior. Falta de articulación entre las universidades, duplicidad de acciones, proliferación de carreras, etc.**
- g) **Falta de una orientación efectiva que haga un contrapeso al prestigio social de determinadas profesiones.**
- h) Servicio social poco eficiente e irrelevante para el país.
- i) **Escasos recursos financieros para enfrentar el proceso de expansión e irracional utilización de los mismos.**

¹³⁰ *Ibidem*. P. 7

- j) Administración universitaria poco eficiente y de tipo tradicional
- k) Carencia de planeación universitaria que resuelva estos problemas.
- l) Crecimiento anárquico de las universidades, las cuales han crecido como respuesta a las demandas sociales sin enfocar su trabajo al tipo de profesionistas que requiere el país.**
- m) Desvinculación de la universidad del desarrollo económico del país, al no responder a los requerimientos del aparato productivo en materia de recursos humanos calificados, de lo cual se deriva un desequilibrio entre egresados y mercado de trabajo.**

Estos elementos describen la situación real del sistema de educación superior. Se puede decir que retratan los factores que han impedido que la educación superior avance hacia un estadio de crecimiento con calidad. Denotan el divorcio que existe entre la demanda social y la demanda económica.

La crisis de la educación superior se podría resumir también a través de grandes problemas universales, perfectamente identificados:¹³¹

- El rápido crecimiento de las necesidades humanas de aprendizaje.
- La apremiante presión económica sobre la educación.
- El deterioro del mercado de trabajo.
- Las cambiantes estructuras educativas y las persistentes disfuncionalidades.
- Planeación educativa, burocrática y política.
- El ambiente cambiante de la cooperación internacional.

El desarrollo de la propia sociedad en lo económico, social, tecnológico, político, etc. incide en el desarrollo de la educación superior. El cada día mayor cúmulo de conocimientos universales, transforma las necesidades humanas de educación y conocimientos de carácter

¹³¹ Vid; Coombs H., Philip, ob. cit.

general. Este fenómeno, además, se acentuará en los países no desarrollados, lo que nos hace pensar en una política de apertura y libre acceso a la educación superior; la masificación.

La dinámica internacional incluye, dentro de las posibilidades de solución de la crisis mundial, a la educación como herramienta de un desarrollo sustentable. La decisión de instrumentar políticas incluyentes con igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos a acceder a la educación superior, es vista como una prioridad en el concierto internacional de las naciones.¹³² Las recomendaciones de organismos como la UNESCO así lo apuntan y recomiendan la apertura al acceso general a la educación superior.

“Toda persona tiene derecho a la educación...; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”. En el párrafo a) del Artículo 4 de la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, se dice: “hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior”. Y en el párrafo c) del Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se estipula: “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”. Se puede considerar que las expresiones “méritos” y “capacidades respectivas” implican concretamente una preparación adecuada, una voluntad y aptitud demostrada con el esfuerzo, y una opción clara y motivada de cursar estudios superiores en un determinado campo del conocimiento; por su parte, la experiencia de la vida práctica constituye una ventaja. La expresión “en plena igualdad” para todos plasma el objetivo de equidad, que es el primer principio que debe regir el acceso a la enseñanza superior. El Pacto Internacional desarrolla ese principio y añade que ese acceso para todos debe procurarse “por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza superior.”

Por ello el sistema de educación superior ha de tender al desarrollo de funciones específicas que habrá de implementar, a saber:

- Formación de profesionales en los diversos campos del saber, la ciencia y la tecnológica, capaces de servir a su comunidad con eficiencia y responsabilidad.

¹³² Vid; http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

- Ejercicio de la investigación como tarea permanente de renovación del conocimiento y como una acción orientada a la solución, en diversos órdenes, de problemas nacionales, regionales y locales.
- Extensión de los beneficios de la educación superior y de la cultura a todos los sectores de la comunidad, con propósitos de integración, superación y transformación de la sociedad.

Estos conceptos se relacionan con las funciones básicas. Éstas representan el ideal del deber ser de las instituciones que comprenden el sistema educación superior. Sólo que, a pesar de que éste, en su conjunto, trabaja intensamente para atender la demanda de la sociedad, debemos advertir que el sistema está en crisis. Por un lado el incremento de la población que demanda de más espacios para acceder a los niveles superiores de educación, y por otro la necesidad de modernizar la educación superior adecuándola a la nueva tecnología y la demanda de recursos humanos calificados para enfrentar el cambio, se hace necesario enfrentar la crisis haciendo al sistema más funcional. Pero no sólo los propósitos funcionales de la institución contribuyen a dar solución a la crisis a la que se enfrenta el sistema de educación superior, ni tampoco a solucionar el problema de la modernización. Los empeños modernizadores del sistema de educación superior han de encaminarse a buscar el equilibrio entre la demanda social y la demanda económica, buscando la excelencia académica.

Se puede decir que en el proceso de planeación formalizado en 1978, se encuentra plasmado el intento de adecuar el sistema de educación superior a las necesidades de la sociedad. Pero las necesidades han rebasado los intentos de producir los satisfactores de educación superior. Sin embargo, no podemos condenar, tajantemente, que hayan fracasado estos intentos. Lo que sí podemos afirmar es que el propio sistema de educación superior, ha tenido, tal vez forzosamente, que estar ligado al proceso mismo del programa de desarrollo del gobierno federal. Las razones son simples; el financiamiento. No puede el sistema de educación superior sujetarse a las voluntades cambiantes de los programas de gobierno, en virtud de que, éstos, han navegado en el mar de la inconstancia que perjudican al mismo sistema educativo. El “estilo personal de gobernar”, marca la pauta a seguir en cuanto a las acciones. Tecnocracia, reformismo, revisionismo, modernismo, son características que los gobiernos han impreso en la conducción de la educación superior, a lo largo del siglo pasa-

do, en detrimento del mismo sistema educativo. Las presiones externas, con las normas impuestas por organismos internacionales que descalifican todo esfuerzo de desarrollo de la educación superior, marcando parámetros internacionales imposibles de alcanzar, que más bien parecerían “camisas de fuerza”, que condicionan los apoyos por no cumplir estas mismas normas, representan otro factor en el rezago del sistema.

Por otro lado hay que tomar en cuenta que los especialistas en educación superior son escasos y si a esto le agregamos que los existentes representan papeles de juez y parte en el escenario del sistema de educación superior, en virtud de que cuando les toca jugar el papel de defensores de éste, se encuentran dentro del sistema, ya sea como rector o director de una IES, defienden el proyecto educativo desde la perspectiva del conjunto de instituciones educativas y cuando les toca desempeñarse desde el ámbito del gobierno, defienden la postura de éste, olvidándose del conjunto de instituciones de educación.

Esto da como resultado la dualidad en el accionar de los actores que influyen en el desarrollo del sistema de educación superior, se convierten de pronto en juez y parte del sistema de educación superior. Los líderes educativos pronto son rebasados por las expectativas dentro del sector educativo y utilizan sus habilidades y capacidades para encumbrar puestos de carácter político olvidándose de su origen educativo.

Cuando el líder se encuentra dentro del sistema de educación superior, sus postulados, posturas y peticiones, son, en muchas ocasiones, antigubernistas y cuando se encuentra dentro del sistema gubernamental, sus posturas y postulados son justificativos del sistema gubernamental. El proyecto que persigue desde la perspectiva del sistema educativo no tiene nada que ver con lo desarrollado, una vez que se encuentra incrustado dentro del aparato burocrático.

En esos momentos se advierte la realidad. Los planes y programas de educación superior, sí encuentran concordancia con los planes y programas del gobierno federal, en tanto que los primeros deben adecuarse a las líneas y políticas de los segundos, obligatoriamente. De lo contrario son sancionados al no otorgárseles recursos, lo cual marca el castigo por no estar alineados con las políticas gubernamentales. No es lo mismo solicitar apoyo gubernamental

desde la perspectiva del sistema educativo, que otorgar apoyo al sistema educativo, cuando se está dentro del gobierno

Se presenta entonces, la disyuntiva entre desarrollar un sistema de educación superior “más autónomo” o en su defecto “más regulado y controlado”. La dicotomía hace pensar en estrategias más acordes a las necesidades de una sociedad universal moderna y en constante evolución, como es el caso de la globalización, que presenta por un lado, la apertura de fronteras, y por el otro, un reto para prepararse en mejores condiciones competitivas.

Aunque se corre el riesgo de ingresar al juego competitivo, que tiene sus bemoles.

“La mayor interdependencia mundial conlleva riesgos para los países. Aquellos que sean más competitivos en la escena mundial serán los que sobresalgan y el mundo enfrenta el riesgo de una polarización aún mayor a la que hoy vive.”¹³³

Debemos de reforzar al sistema de educación superior para que responda adecuadamente a las necesidades del cambio.

“Así, nuestro sistema de educación superior deberá realizar un esfuerzo extraordinario para proporcionar una formación de la mejor calidad que deberá combinar en todas las carreras elementos de índole humanista, científica y técnica. Ello requerirá hacer un uso extraordinariamente eficiente de los recursos sociales dedicados a este nivel educativo para atender una demanda de educación terciaria de jóvenes en la cohorte de edad 20-24 años que mínimamente habrá de duplicarse en los próximos veinte años. Será necesario construir un sistema de educación superior de carácter abierto en el que todas las instituciones y sectores participantes puedan aportar, a la vez que recibir elementos valiosos para un funcionamiento más homogéneo del conjunto.”¹³⁴

En México, mientras exista la esperanza de la “zanahoria”, representada por los recursos financieros que otorga el gobierno federal a las instituciones de educación superior, sobre todo a las autónomas, el sistema de educación superior seguirá guiándose por políticas xenales, donde impera la voluntad caprichosa del gobierno, para guiar las acciones.

El sistema de educación superior, no prepara recursos humanos en el área que requiere, prioritariamente, el desarrollo del país, porque los estudiantes eligen carreras atractivas, que

¹³³ *La Educación Superior en el Siglo XXI.- Líneas estratégicas (Una propuesta de la ANUIES)*, p.9.

¹³⁴ *Ibidem*, 2.

permitan su fácil e inmediata incorporación al mercado de trabajo. La oferta de empleo se ve frustrada al no encontrar los recursos humanos idóneos para el trabajo, con lo cual se establece un círculo vicioso en el ciclo de la oferta y la demanda.

Por lo tanto, para coadyuvar a solucionar el problema de la atención a la demanda de educación superior que existe en nuestro país, es que se presentan las siguientes recomendaciones:

- Impulsar los esfuerzos que actualmente están realizando las comisiones de oferta y demanda de las COEPES,¹³⁵ en los trabajos de análisis sobre la demanda de educación superior que impera en las diferentes entidades federativas y la oferta del sistema de educación superior de la entidad correspondiente.

Las comisiones de oferta y demanda que operan dentro de la estructura de una COEPES, tienen las siguientes funciones:¹³⁶

1. Planear y propiciar el desarrollo, el crecimiento y la reordenación, en su caso, de la ES en las entidades federativas, y estimar el presupuesto necesario para ello.
2. Formular, a partir del consenso interinstitucional, lineamientos estratégicos para atender los problemas cuantitativos y de calidad a los que se enfrenta el sistema de ES de la entidad.
3. Estimular la operación de programas, proyectos y acciones coordinadas en apoyo a la conciliación y el desarrollo de la ES en el Estado.
4. Propiciar la coordinación interinstitucional así como la difusión y evaluación de políticas estatales para la ES.
5. Orientar y, en su caso, validar la creación de nuevas IES públicas o privadas y la de nuevos programas y modalidades educativas en las instituciones existentes.
6. Promover la reorientación de la oferta educativa conforme las perspectivas de desarrollo económico estatal en los marcos regional y nacional.
7. En su caso, asesorar al gobierno estatal para que éste decida las alternativas para la atención de la demanda insatisfecha de ES, de acuerdo con su visión global de las necesidades del Estado, y escoja la que propondrá al Gobierno Federal como proyecto conjunto de ampliación de la oferta educativa.

¹³⁵ Vid; “Procedimientos para la conciliación de la oferta y demanda de educación superior en las entidades de la federación (propuesta de refuerzo de la misión de las COEPES).”

¹³⁶ Procedimientos para la conciliación de la oferta y demanda de educación superior en las entidades de la federación”, pp. 5-6.

De tal suerte que las comisiones de oferta y demanda estatales, representan una alternativa para ofrecer elementos que permitan coadyuvar a la solución del problema de la demanda de educación superior en las entidades federativas.

- Continuar con la tradición de la educación abierta y/o a distancia,¹³⁷ tradición que lleva ya más de 50 años en nuestro país y de la cual se tiene como ejemplo, las acciones emprendidas por varias IES. La UNAM en 1972 instituye el Sistema de Universidad Abierta (SUA) del cual se tiene la información de que para el primer semestre de 1999, reportaba una población de 13,354 alumnos; la Universidad de Guadalajara que cuenta con más de cinco mil alumnos bajo esta modalidad; el sistema de institutos tecnológicos, ha realizado esfuerzos importantes y cuenta con una matrícula de más de cuatro mil estudiantes, en 27 diferentes instituciones; la Universidad Pedagógica Nacional que cuenta con más de 60,000 alumnos; y, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey que reporta una matrícula de licenciatura de 2,662, para el año de 1997.

“La característica esencial de los sistemas de educación abierta y a distancia es la flexibilidad del currículo. Las personas que cursan estudios en esta modalidad, pueden realizar su aprendizaje en el tiempo que ellas dispongan sin necesidad de acudir a clases y en el lugar que estimen más apropiado. Además el estudiante puede completar el aprendizaje en el tema y tiempo de su interés. Se pretende que los estudiantes adquieran conocimientos mediante metodologías autodidácticas. Con estas características, la educación abierta permite atender una demanda ubicada en amplias extensiones territoriales, optimizando el uso de recursos.”¹³⁸

Estimular la creación de la Universidad Virtual como elemento moderno de educación para atender la demanda, ya que representa una serie de herramientas mediante las cuales se llevan a cabo procesos principalmente asociados a las actividades de enseñanza, aprendizaje y gestión, a través de diferentes medios, tales como teleconferencias, videoconferencias, internet, redes de cómputo, video didáctico e intercambio, producción de discos compactos y automatización de bibliotecas, multimedia, etc. Bajo estas modalidades se promueve el aprendizaje mediante la interacción entre los alumnos, apoyándose con estos medios electrónicos, con la consulta de información en una biblioteca digitalizada y la comunicación con estudiantes y profesores.

¹³⁷ Vid; *La Educación Superior en el Siglo XXI...* ob. cit. pp. 105-106.

¹³⁸ *La Educación Superior en México*, ob. cit. p. 31.

La Universidad Virtual es una herramienta adecuada para apoyar la educación permanente, gracias a que los participantes (estudiantes y personal docente) pueden tomar cursos por algunos de los medios electrónicos mencionados en muchas ocasiones sin necesidad de asistir a las instalaciones de las IES, igualmente con este sistema se pueden romper las limitaciones que implican los horarios fijos, ya que sus métodos y recursos técnicos permiten una rápida actualización y difusión de conocimientos.

Las principales actividades de la UV serían de tres tipos: académicas, técnicas y de gestión, a través de cuatro elementos que la conformarán: el aula virtual, cuya función básica es la transferencia de conocimientos, el laboratorio virtual cuya función es la generación de conocimientos, la biblioteca virtual con funciones de conservación, actualización e intercambio de conocimientos, y la oficina virtual con labores de gestión general. La mayoría de estas actividades tendrían participación e interacciones de todas las IES públicas de país.

Los objetivos que se persiguen con la puesta en marcha de la UV son:

- a) preparar profesionales en las áreas de alta prioridad para el desarrollo del país;
- b) contribuir a la actualización de conocimientos de los profesionales;
- c) ampliar la cobertura de la educación superior para cumplir con las metas de crecimiento deseadas.**

“La educación superior del futuro será la puerta de acceso a la sociedad del conocimiento, quizá la puerta más importante por su situación privilegiada para la generación y transmisión del saber humano. En la sociedad del conocimiento, la universidad tradicional coexistirá con universidades virtuales y con otras formas de universidad, como son las “universidades corporativas” de las empresas, creadas para satisfacer la demanda de educación permanente de su fuerza de trabajo en diferentes niveles ocupacionales. Estas universidades poseen una fuerte estructura y un funcionamiento reticulado, bajo el principio de llevar la educación al individuo y no el individuo a la educación.”¹³⁹

¹³⁹ *La Educación Superior en el Siglo XXI...*ob. cit. p. 8.

- Impulsar la creación y desarrollo de carreras cortas postbachillerato,¹⁴⁰ con objeto de brindar otro tipo de opciones de estudio. Es decir, flexibilizar la educación superior y con ello permitir que los jóvenes puedan obtener grados sucesivos de educación superior en etapas de estudio más cortas y a la vez tengan oportunidades laborales atractivas al término de cada una de dichas etapas. Ofrecer programas de educación corta, de alta calidad profesional, que atiendan los requerimientos del desarrollo regional. Con esto se pretende que un número mayor de jóvenes de diversas condiciones sociales puedan tener acceso a la educación superior alternando etapas de estudio y de trabajo. Se pretende generar una alternativa de acceso más directamente vinculada con el mercado de trabajo y el desarrollo regional: facilitar el tránsito entre la escuela y el trabajo. Ésta debe ser una alternativa de educación posterior al bachillerato, generada como respuesta a la demanda de un mercado laboral que exige especialistas técnicos en diversas áreas del conocimiento, que tengan la capacidad y habilitación para adaptar y adoptar la tecnología que impulse la competitividad y las posibilidades de la región determinada y del país

Si bien es cierto que este tipo de estudios se realizan previos a los de licenciatura, se puede afirmar que brindan a los jóvenes una oportunidad de adquirir conocimientos que les permiten, por un lado obtener un grado académico postbachillerato con el cual pueden incorporarse al mercado de trabajo y por otro contar con los conocimientos para continuar con estudios de licenciatura y posgrado. Las características de este modelo educativo permiten ser visto como una opción que ofrezca, previa experiencia laboral, la continuación de estudios y goce del aprecio social.

- Instruir a las IES, a tomar en cuenta las recomendaciones de las comisiones de oferta y demanda de las COEPES, con respecto a su crecimiento, bajo las siguientes bases:
 1. Deshalentar el crecimiento de la matrícula en las IES que rebasan los 30,000 estudiantes, tomando como tope máximo, los 30,000 estudiantes.
 2. Establecer un criterio para el crecimiento de la matrícula de la IES grandes. No crecer arriba de 30,000 alumnos.

¹⁴⁰ Vid; *Informe de labores 1996-1997*, ob. cit. pp. 125-126.

3. Impulsar y apoyar a las IES con matrícula baja, hasta alcanzar la que contienen las IES grandes, es decir, máximo 30,000 alumnos.
 4. Apoyar proyectos de expansión y desconcentración de las IES, hacia el interior de las entidades federativas correspondientes, es decir, hacia los municipios.
 5. Impulsar los proyectos de educación abierta, a distancia, virtual, carreras cortas, así como algunas otras modalidades que permitan, a todas las IES, ampliar la oferta educativa en su entorno respectivo.
- Establecer criterios y políticas de asignación de recursos públicos para la educación superior a largo plazo, esto es que vallan más allá de los planes sexenales. Se recomienda, concretamente, que se asigne un porcentaje del PIB a la educación superior, inamovible, elevándolo a rango constitucional.

Bibliografía.

1. Mooney, James D., *Administración Pública*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
2. Gerald A., Frank, *Fundamentos de Psicología*, Ed. Trillas, México, 1980.
3. Man, León, *Elementos de Psicología Social*, Ed. Limusa Wiley, México, 1972.
4. Lindgren, Henry C, *Introducción a la Psicología Social*, Ed. Trillas.
5. Rodrigues, Aroldo, *Psicología Social*, Ed. Trillas, México, 1976.
6. Mouzelis, Nicos P., *Organización y Burocracia*, Ed. Ediciones Península, México, 1973.
7. Castelazo R., José, *Apuntes sobre teoría de la Administración Pública*, (Cuadernos de Política y Administración No. 1), Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1977.
8. Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al estudio de la Teoría Administrativa*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.
9. Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Ed. Porrúa, México, 2000.
10. Doring, Erika, “Apuntes de la materia de la Administración Pública II”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.(Mimeo), México, 1976.
11. Jiménez Castro, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México. 1975.
12. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *La Organización de la Administración Pública en México.- Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada*, Ed. Noriega, México, 1999.
13. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. McGraw-Hill, Serie Jurídica, México, 1997.
14. *Plan Nacional de Educación Superior.- Lineamientos generales para el periodo 1981/1991*, Ed. SEP-ANUIES, Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), México, 1981.
15. Arizmendi Rodríguez, Roberto, *Planeación y Administración Educativas*, Ed. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1982.

16. Rangel Guerra, Alfonso, *La Educación Superior en México*, Ed. Colegio de México, México, 1979.
17. García Téllez, Ignacio, *La Problemática Educativa en México.-* Comentarios y Selección de Agustín Rodríguez Ochoa, Ed. Nueva América (TEA), México, 1969.
18. *La Planeación de la Educación Superior en México*, Ed. ANUIES, México, 1978.
19. Mendoza Rojas, Javier, “El Proyecto Ideológico Modernizador de las Políticas Universitarias en México (1965-1980)”, *En Perfiles Educativos No. 12*, Ed. CISE-UNAM, México, Abril-junio, 1981.
20. Arredondo Álvarez, Víctor, “Algunos problemas que afectan a la Educación Superior en México.- Ponencia presentada en la Reunión Anual de American Educational Research Association, en San Francisco California, U.S.A. (Mimeo), abril de 1986.”
21. Coombs, Philip H, *Futuros Problemas de la Educación Superior*, Ed. CONPES, México, 1982.
22. *La Educación Superior en México.-* (Colección: Temas de hoy, en la educación superior, No. 1), Ed. ANUIES, México, 1994.
23. Guerrero, Omar, *La Formación de Administradores Públicos en México*, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo, A.C. y Universidad Autónoma del Estado de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1995.
24. López Zárate, Romualdo, *El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994*, (Colección: Biblioteca de la Educación Superior), Ed. ANUIES, México, 1996.
25. *Programa Integral para el desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)*, Ed. ANUIES, México, 1986.
26. *La educación Superior en México.- Recomendaciones normativas*, Ed. Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) SEP-ANUIES, México, 1982.
27. *Plan Nacional de Educación Superior.- Evaluación y perspectivas*, Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) SEP-ANUIES, México, 1982.
28. *UNAM, Síntesis Histórica de la Universidad de México*, Ed. UNAM, México, 1978.

29. Arredondo Galván, Víctor M., *Papel y perspectivas de la universidad*.- (Colección: Temas de hoy, en la Educación Superior, No. 4), Ed. ANUIES, México, 1995.
30. Ruseell, Bertrand, *Antología, Selección de Fernanda Navarro y prólogo de Luis Villoro*, 2ª. Edición, Ed. Siglo XXI, México, 1972.
31. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
32. Bobbio, Norbetro, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, México, 1983.
33. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.
34. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, Ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1996.
35. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Ed. INEGI, México, 2001.
36. *La ANUIES en la línea del tiempo.-50 años de historia*, Ed. ANUIES, México, 2000.
37. Gómez Oyarzum, Galo, *La universidad: sus orígenes y evolución*.- (Colección: Cuadernos de cultura política universitaria No.79), Ed. UNAM, México, 1976.
38. Guerrero, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Ed. Harla, México, 1986.
39. Guerrero, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, Ed. Harla, México, 1985.
40. *Informe de labores 1995-1996*, Ed. Secretaría de Educación Pública, México, 1996.
41. *Informe de labores 1996-1997*, Ed. Secretaría de Educación Pública, México, 1997.
42. *Informe de labores 1997-1998*, Ed. Secretaría de Educación Pública, México, 1998.
43. *Informe de labores 1998-1999*, Ed. Secretaría de Educación Pública, México, 1999.
44. *Informe de labores 1999-2000*, Ed. Secretaría de Educación Pública, México, 2000.
45. *La Educación Superior en el Siglo XXI.- Líneas estratégicas de desarrollo (Una propuesta de la ANUIES)*, Ed. ANUIES, México, 2000.
46. “Procedimientos para la conciliación de la oferta y demanda de educación superior en las entidades de la federación (Propuesta de refuerzo de la misión de las COEPES).” Internet, <http://www.sesic.sep.gob.mx/dges/cgi/coepes/.htm>.
47. Arredondo, Víctor, “Mensaje de toma de protesta como rector de la Universidad Veracruzana para el período 2001-2005”, Xalapa, Veracruz. 2001.

48. López Zárate, Romualdo, *El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994*, (Colección: Biblioteca de la Educación Superior), Ed. ANUIES, México, 1996.
49. *Perfil de la Educación en México*, Ed. Secretaría de Educación Pública, México. 2000.
50. UNESCO “Conferencia Mundial sobre la Educación Superior”, Internet, http://www.unesco.org/education/educprog/declaration_spa.htm.
51. Baena Paz, Guillermina, *Manual para elaborar trabajos de investigación documental*, Ed. Editores Unidos, México, 1984.
52. González Reyna, Susana, *Manual de redacción e investigación documental*, Ed. Tillas, México, 1990.
53. Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar Investigaciones Sociales*, Ed. UNAM-FCPyS, México, 1979.

Quedaré siempre agradecido por su apoyo a mis maestros:

Mtra. María Elena Galeana Rodríguez,
Lic. Víctor López García,
Lic. Miguel Ángel Márquez Zárate,
Lic. Víctor Manuel Nájera de la Torre y
Dr. Ricardo Uvalle Berrones.