

## **LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL SIGLO XXI**

ROBERTO RODRÍGUEZ-GÓMEZ / DIRECTOR

La educación superior es un medio fundamental para la formación de los recursos humanos en que se sustenta la transformación productiva, la modernización de los servicios y la generación de bienes públicos de calidad. De igual importancia que la capacitación profesional, la educación superior cumple funciones sociales y culturales relevantes: la configuración de una ciudadanía sensible, responsable y comprometida, desde la diversidad de las formaciones disciplinarias, con los problemas fundamentales del entorno local, nacional y global.

Las personas que consiguen acceder y culminar los estudios superiores, incluso la formación de posgrado, cuentan con mejores herramientas y capacidades para incorporarse al sector laboral formal, al ejercicio libre de las profesiones, a los sistemas de educación, investigación, desarrollo tecnológico e innovación, entre otras posibilidades. Desde una perspectiva ética, los estudios superiores brindan invaluable condiciones para dignificar la trayectoria vital de las personas y para interactuar con el medio social a través del conocimiento, la comprensión y las capacidades de acción e intervención.

Desde la perspectiva del desarrollo social y económico de las naciones, el acceso al conocimiento científico y su incorporación en tecnologías, se ha convertido en la principal fuente de innovación de los sistemas productivos. En un entorno en el que progresiva e irrevocablemente el intercambio y la competencia se han globalizado, las posibilidades de lograr ventajas comparativas en el mercado guardan estrecha relación con las capacidades para la innovación, la invención, la adaptación y la creatividad. El aspecto más significativo de estos cambios está representado por el reacomodo de la posición jerárquica de los factores que intervienen en la valorización de los productos y servicios. En concreto, por la importancia creciente del factor tecnológico propiamente dicho y de los recursos humanos altamente calificados. La incorporación de conocimiento científico a procesos y productos –mediante tecnologías desarrolladas por la vía de investigación y

desarrollo o por la vía de adaptación y reconversión—, ha tendido a situarse en la posición de principal fuerza productiva.

Por ello, contar con un sistema de enseñanza superior que forme profesionales de calidad en todas las áreas y disciplinas y que sea capaz, al mismo tiempo, de producir y transferir conocimientos relevantes para la producción y la gestión asume a todas luces una importancia estratégica. La concreción de ese objetivo, valorado con insistencia en distintos ámbitos académicos y políticos, implica una renovación a fondo del sistema de enseñanza superior.

### **Derecho a la educación superior**

La reciente reforma al artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que culminó el 15 de mayo de 2019, así como obligado diseño de nuevas regulaciones y políticas públicas para cumplir con las disposiciones de la reforma constitucional, abre nuevas posibilidades y desafíos para transitar hacia la renovación del sistema de educación superior del país. Las modificaciones de mayor alcance conciernen a los preceptos de obligatoriedad y gratuidad de los servicios de educación superior.

Estos preceptos quedaron indicados en los primeros dos párrafos del texto constitucional reformado. El primero señala “[...] la Educación Superior lo será (obligatoria) en términos de la fracción X del presente artículo”. El segundo abunda: “Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica”.

El alcance del principio de obligatoriedad quedó entonces definido en la fracción X, al tenor de la siguiente redacción:

La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

El texto constitucional citado mandata, por una parte, al Estado a brindar educación superior a todas aquellas personas que estén en condiciones de cursarla. También se establece la obligación para el Estado de desarrollar políticas de inclusión, permanencia y de continuidad en el ciclo escolar. Por último, la obligación para el Estado de brindar medios de acceso a quienes cumplan con los requisitos que dispongan las instituciones públicas de enseñanza superior.

Para hacer efectivas estas disposiciones, y garantizar los derechos que de ellas se derivan, el legislador dispuso dos artículos transitorios adicionales: el décimo cuarto y el décimo quinto transitorios de la reforma. El primero de ellos establece:

Décimo Cuarto. La legislación secundaria, en los aspectos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implementación de lo contenido en este Decreto y, la Cámara de Diputados anualmente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de las mismas.

De la redacción citada destacan dos elementos. Primero el principio de gradualidad para la implementación, que genera la oportunidad para el Estado de crear, en forma progresiva, los recursos necesarios para cumplir con los mandatos dispuestos en la reforma. Conviene anotar que el Transitorio Décimo Cuarto alude al conjunto amplio de los derechos y obligaciones emanados de la misma. El Transitorio Décimo Quinto, que complementa esa disposición, se refiere específicamente al tipo educativo superior y señala:

Décimo Quinto. Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, en términos de las fracciones VIII y X del artículo 3o. de esta Constitución; adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios a que se refiere este artículo, así como la plurianualidad de la infraestructura.

El texto del décimo quinto transitorio obliga al Estado, por un lado, a la provisión de recursos ordinarios suficientes, en los presupuestos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, para apoyar el desarrollo del sistema de educación superior bajo el mandato de la obligatoriedad y la gratuidad; y por otro, a la generación de un fondo federal expresamente dedicado a ello.

Por último, la reforma establece la obligación de que el Legislativo diseñe, delibere y acuerde Leyes Generales en materia de Educación Superior y de Ciencia, Tecnología e Innovación a más tardar en el año 2020 (transitorio sexto de la reforma). En el caso del sistema de educación superior una norma general es indispensable para cumplir propósitos de regulación, coordinación y desarrollo, así como para establecer las pautas requeridas para la distribución de los recursos fiscales entre los distintos subsistemas que lo componen. También la Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación habrá de ser un

instrumento de primera importancia para fomentar y controlar la función de investigación y desarrollo tecnológico que tiene lugar en el conjunto de las universidades públicas y otras instituciones de educación superior del país.

### **Tendencias, logros, obstáculos y retos del sistema de educación superior**

Han transcurrido casi veinte años desde la integración de la primera agenda global para el desarrollo de la educación superior, la derivada de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior celebrada en París en 1998. Se insistía entonces en la importancia de ampliar el acceso a la educación superior para mejorar los niveles de cobertura y equidad del sistema, en superar la calidad y la pertinencia de los servicios educativos, en diversificar las modalidades de enseñanza, y en reforzar la cooperación con el mundo del trabajo. Se enfatizaba también el potencial de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el valor estratégico de los procesos de evaluación y aseguramiento de calidad.

En la misma coyuntura, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior suscribió un extenso documento de diagnóstico y propuestas para la educación superior del país. Se titula *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, aprobado por la Asamblea General en noviembre de 1999. El planteamiento de la Asociación incluía una visión hacia el 2020 con los siguientes rasgos:

- 1) México cuenta con un sistema de educación superior (SES) de mayores dimensiones y cobertura, diversificado, integrado y de alta calidad.
- 2) Las instituciones de educación superior (IES) desarrollan sus actividades de docencia, según el perfil y la misión de cada una y utilizan modelos innovadores de aprendizaje y enseñanza que les permiten alcanzar altos grados de calidad académica y pertinencia social.
- 3) Las IES centran su atención en la formación de sus estudiantes y cuentan con programas integrales que se ocupan del alumno desde antes de su ingreso hasta después de su egreso y buscan asegurar su permanencia y desempeño así como su desarrollo pleno.
- 4) Las IES cuya misión incluye la realización de actividades de generación y aplicación del conocimiento las cumplen con gran calidad y pertinencia para el desarrollo del país y los campos científicos.
- 5) Las IES contribuyen a la preservación y difusión de la cultura regional y nacional, en el contexto de la cultura universal, y realizan sus funciones en estrecha vinculación con los diversos sectores de la sociedad.

- 6) Las IES cuentan con los recursos humanos necesarios para realizar sus funciones con calidad.
- 7) Las IES cuentan con recursos materiales y económicos en la cantidad y con la calidad, la seguridad y la oportunidad necesarias para el desarrollo eficiente de sus funciones.
- 8) Las IES cuentan con estructuras organizacionales, normas y sistemas de gobierno que favorecen un funcionamiento eficiente, congruente con su naturaleza y misión.
- 9) Gracias a relaciones adecuadas con el sistema político en el contexto de una sociedad democrática, el SES cuenta con un marco normativo acorde con su naturaleza, que ofrece a las IES seguridad jurídica y estabilidad de sus funciones.
- 10) Se ha consolidado un sistema nacional de planeación y de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior.

#### ¿Ha transitado la educación superior del país en la dirección deseada?

La matrícula de educación superior de 2000 sumaba poco más de dos millones de estudiantes en programas de educación normal, técnico superior universitario y licenciatura. En el más reciente ciclo escolar 2018-2019 el total de matrícula del tipo superior, sin contar el ciclo de posgrado, alcanzó la cifra de 4,325,468 estudiantes, contando en ella la inscripción en la modalidad de educación superior a distancia. Esto quiere decir que, en menos de veinte años, el sistema ha duplicado su volumen, con un promedio de crecimiento en todo caso superior a cien mil nuevos estudiantes por año. Este ritmo de crecimiento se aceleró en el último quinquenio (más de 150 mil estudiantes por año) gracias a la expansión de la oferta de educación superior a distancia, que en el presente supera la cifra de medio millón de estudiantes o 12.5% de la matrícula total del nivel. En virtud de esta dinámica, la tasa bruta de escolarización correspondiente a los estudios superiores se incrementó en casi quince puntos porcentuales en lo que va del siglo. En la actualidad representa el 39.1% del grupo de edad entre 18 y 22 años.

El ritmo de expansión del sistema ha sido superior al crecimiento demográfico juvenil y también superior al crecimiento del sector laboral del país. Además de incrementar su tamaño, el sistema ha desarrollado dinámicas de diversificación, desconcentración territorial y nuevas modalidades de enseñanza. Se han generado incentivos para la implantación de fórmulas de planeación estratégica y aseguramiento de calidad. También se ha auspiciado

do el mejoramiento del perfil académico del profesorado universitario y la operación de cuerpos académicos en las instituciones, por citar solo algunos logros relevantes de las políticas públicas instrumentadas.

No obstante esta dinámica, el grado de cobertura del sistema no puede ser considerado satisfactorio desde diversos puntos de vista. Primero, es claramente deficitario en la comparación internacional. En breve, la posición de México en ese indicador sitúa al país en el rango 70-80 de la lista ordenada por nivel de cobertura, y prácticamente en la última posición de las economías con quienes mantenemos intercambio comercial mediante tratados de libre comercio, como es el caso de la región norteamericana, la Unión Europea y los países del sudeste asiático. Segundo, el acceso a las oportunidades de educación superior es claramente desigual entre las regiones del país, entre los segmentos de ingresos económicos de la población, y también entre los conglomerados demográficos de acuerdo con su vocación productiva y condición socioeconómica.

Además de una desigual distribución de la oferta de educación superior en el país, persisten retos muy importantes en materia de planeación y coordinación del sistema, déficit normativo y regulatorio, insuficiencia crónica de recursos, resistencias a la innovación, así como diversos síntomas que acusan problemas de calidad y pertinencia más o menos severos. Algunos objetivos planteados con insistencia, como la internacionalización, la movilidad de estudiantes y académicos, o la responsabilidad de las instituciones de educación superior con respecto a la empleabilidad de los egresados, apenas se están comenzando a atender con seriedad. Hay en suma un trecho importante por recorrer.

### **Propuestas y alternativas de mejora**

En el plano internacional está presente una renovada atención sobre la importancia de impulsar y articular en torno a nuevas prioridades de desarrollo, que incluyen la recuperación del crecimiento y la creación de empleos, la consolidación de sistemas de alcance regional, en nuestro caso estatal, en que se asocie la oferta de educación superior, la generación de estructuras sólidas de vinculación, las políticas de desarrollo locales y la articulación de sistemas integrados de formación, investigación y desarrollo tecnológico. Se trata de un nuevo paradigma de descentralización, que no se agota en una suficiente distribución de la oferta educativa, sino que apunta a cimentar bases para la construcción y el desarrollo de potentes sistemas

regionales que, atendiendo a las vocaciones productivas de cada entorno local, brinden a las circunscripciones locales nuevas condiciones económicas y sociales para su desarrollo y producción en los entornos de la globalización y la sociedad del conocimiento.

Del análisis sobre las tendencias prevaletentes en la matrícula de licenciatura se desprende que el reto en el futuro inmediato para la política de distribución de las oportunidades de enseñanza superior, es complejo. Por un lado, se requiere apoyar decididamente el crecimiento de la matrícula si se quiere sostener y aun incrementar la atención a la demanda social. Obviando las estimaciones prospectivas del caso, cabe esperar para el periodo inmediato que la demanda se sostenga en atención a dos tendencias: en primer término, aunque la tasa de fecundidad registra una tendencia decreciente que seguramente habrá de traducirse en una disminución relativa de la demanda potencial, en todas las regiones del país se advierte la continuidad de los procesos de urbanización y de migración rural-urbana, los cuales, por sí mismos, incrementan la demanda social sobre los servicios educativos.

En cuanto a la distribución territorial de la oferta, debe tenerse en cuenta que el riesgo de limitar bruscamente el crecimiento de las oportunidades de acceso en las grandes ciudades haría retroceder los niveles de cobertura alcanzados, alimentando el riesgo de una presión excesiva sobre las instituciones de enseñanza superior de dichos conglomerados. Es previsible un incremento de la demanda real sobre el nivel, habida cuenta de la multiplicación del número de efectivos escolares en el ciclo de bachillerato y de un mercado de trabajo que se ha manifestado marcadamente rígido para integrar a los jóvenes egresados de los ciclos preuniversitarios.

Las tendencias actuales de la demanda respecto de las profesiones y carreras que ofrece el sistema no hacen sino seguir de cerca las pautas de la actual oferta de puestos de trabajo, de acuerdo con un más o menos difuso código de señales que alimenta las expectativas y decisiones vocacionales de los estudiantes a través de la información que originan los medios de comunicación, los grupos de referencia y la familia. En ese sentido, la necesaria formación de cuadros creativos en las ramas de la ciencia, la ciencia aplicada, y las disciplinas sociales y humanísticas, puede verse seriamente comprometida en el futuro inmediato de no alentarse la formación en estas áreas, lo que impone retos a la planificación en, al menos, tres diferentes ámbitos: *a)* la promoción de dichas disciplinas en los niveles preuniversitarios, especialmente en el bachillerato propedéutico, aunque también en los ciclos

básicos; *b*) el fortalecimiento de los espacios institucionales encargados de la enseñanza de ciencias y ciencias sociales y humanidades, y *c*) la creación y el incentivo de estructuras de investigación científica, social y humanística tanto como de desarrollo tecnológico y ciencia aplicada, de modo tal que la dedicación a esas disciplinas permita esperar un destino laboral competitivo respecto del ejercicio de otras profesiones.

Con respecto a la actual distribución de la oferta por modalidades institucionales se está desarrollando un proceso que podemos denominar como segmentación compleja de la oferta. Al reconocido fenómeno de correspondencia entre escuelas privadas para las élites sociales, con mecanismos más o menos rigurosos de control académico, aunados a rígidos esquemas de exclusión social, se añade la puesta en funcionamiento de estructuras escolares diseñadas expresamente para la atención de una demanda educativa socialmente indiscriminada que, por diferentes razones, no encuentra cabida en las instituciones públicas. Aquéllas, contando con una infraestructura mínima de recursos materiales y docentes, y regidas por una lógica de rentabilidad a corto plazo acogen, al mismo tiempo que promueven, el interés de la demanda centrado en una formación netamente instrumental y directamente asociada a las oportunidades inmediatas de empleo. Este proceso guarda estrecha relación con el estancamiento de las oportunidades de acceso a la universidad pública, y puede moderarse en la medida en que el Estado se proponga apoyar al sistema de enseñanza superior pública: posibilitar formas de expansión que lleven la oferta de enseñanza superior a los lugares en que se está generando la demanda, y alentar los procesos de mejora cualitativa de las instituciones en lo particular.

En numerosos foros académicos, políticos y de debate público, se está recalcando la importancia de retomar el crecimiento del sistema de enseñanza superior. Se reconoce la prioridad de contar con un conjunto de universidades e instituciones tecnológicas de alta calidad académica que formen los profesionistas e investigadores que el país requiere para su desarrollo y progreso. Por otra parte, cualquier prospectiva de la situación en los años venideros advierte que la demanda social sobre la enseñanza superior continuará y, con toda probabilidad, alcanzará una mayor intensidad.

Cierto es que la problemática compete al sistema en su conjunto, tanto al segmento público como al privado. No obstante, salta a la vista la necesidad de impulsar, desde el Estado, aquellas estrategias que propicien una mejor articulación entre las demandas sociales, en este caso la demanda de acceder a la enseñanza universitaria, y los propósitos de desarrollo con democracia.