VIII EDUCACIÓN MEDIA Y SUPERIOR

PLANEACION DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR *

Durante 1977, la opinión pública se enteró de que la Secretaría de Educación había llevado a cabo diversos trabajos con el objeto de reunir elementos de información que, posteriormente, permitirían formular un plan que regularía el futuro desarrollo del sistema educativo del país. Después de los cambios de funcionarios de alto nivel que ocurrieron en la citada Secretaría, nos preguntábamos si el nuevo titular y sus colaboradores aprovecharían los resultados a que habían llegado sus predecesores —y ordenarían la programación y definición de prioridades presupuéstales que habían quedado pendientes—, o si, por el contrario, repetirían los estudios que habían sido realizados para preparar la ejecución de estas funciones. Después de algunos meses de espera, la nueva administración ha empezado a proporcionar respuestas a estas interrogantes. En algunos casos éstas apuntan hacia la primera dirección mencionada, pero, en otros, parecen inclinarse hacia la dirección contraria. En el primer caso se encuentra, por ejemplo, el Programa de Educación para Todos, y, en el segundo, el anuncio de que se elaborará un Nuevo Plan Nacional de Educación Superior. Mucho se ha comentado esta decisión, pero conviene recordar que, tanto los criterios conforme a los cuales se definan los problemas de este nivel de enseñanza, como las causas a que éstos sean atribuidos, condicionarán la adecuación de las medidas que el nuevo plan recomiende adoptar. De ahí la importancia que tiene el que la opinión pública se acerque a los planteamientos que aparecen en los diagnósticos que están siendo formulados para fundamentar el plan de referencia. En ellos es posible entrever: 1) algunos de los objetivos generales que deberá perseguir el plan; 2) el tipo de funciones por medio de las cuales se espera que la educación superior contribuya a lograr tales objetivos; y 3) algunas de las características que se espera deberán reunir los mecanismos de planeación, para que dichas funciones sean desempeñadas efectivamente.

1) Con relación a los objetivos, destaca la necesidad de establecer prioridades para regular la orientación, expansión, diversificación, así como la distribu-

* Publicado en *El Universal* el día 28 de julio de 1978.

ción geográfica, social y académica de la enseñanza superior. Se buscaría, por ejemplo, reducir los desequilibrios regionales mediante una política de especialización que promoviese ciertas áreas académicas en cada una de las regiones del país. Se buscaría también que las universidades se preocupasen por el desarrollo del país; que se combatiera la llamada "crisis de vinculación" en que se encuentran estas instituciones con respecto al sistema productivo; que se definieran las relaciones formales que debe haber entre las universidades, sus diversos integrantes, el Estado y el sistema productivo.

2) Entre las múltiples funciones concretas que se mencionan como necesarias para obtener el logro de estos propósitos, se encuentran: el desarrollar modelos de educación adecuados a las "condiciones del país" y orientados hacia la solución de problemas nacionales de carácter fundamental, el óptimo aprovechamiento de los recursos de las instituciones que imparten este nivel de enseñanza, la división de la educación media superior para fomentar "salidas terminales" sin desalentar la continuación de estudios superiores, la elevación de la calidad v de la eficiencia terminal de las instituciones, el fortalecimiento de los programas de educación abierta y, en suma, una mejor comunicación entre la docencia, la investigación y el desarrollo del país.

3) En cuanto a los mecanismos de planeación, se insiste en que éstos sean de naturaleza participativa, que permitan realizar tareas conjuntas sin incurrir en duplicaciones, que faciliten la difusión de innovaciones, etc.

Ahora, bien, después de examinar más en detalle los aludidos diagnósticos, nos ha parecido necesario que aquellos problemas que ahí se analizan sean interpretados mediante la aplicación de marcos teóricos suficientemente respaldados por la ciencias sociales.

En primer lugar, es necesario hacer notar que es imposible que las universidades se orienten a satisfacer las necesidades fundamentales del país, antes de que ellas sean adecuadamente jerarquizadas en un plan global de desarrollo para el país en su conjunto, y generen la demanda ocupacional que es necesaria para asegurar el aprovechamiento de los profesionales que elijan campos como la educación y la producción de alimentos y energéticos. Asimismo, intentar optimizar la productividad de las universidades, sin reorientar al mismo tiempo el estilo de desarrollo del país, exigiría detener con brusquedad el crecimiento de la educación superior. Esto favorecería primordialmente los intereses de las clases minoritarias, tanto por lo que hace a la selectividad del acceso a las universidades e institutos superiores, como por lo que toca a las actividades econó-

micas hacia las cuales se orientarían los egresados. Lo mismo puede decirse en relación con el diseño de nuevas "salidas terminales". Por otra parte, es difícil establecer prioridades efectivas para el desarrollo de esta enseñanza, mientras cada una de las instituciones que la imparten sea autónoma (o trate de serlo). Esto exigiría, entre otras cosas, el transferir la autonomía a alguna entidad suprainstitucional, cuyas posibilidades de implantación parecen muy remotas en nuestro medio, ya que las universidades abordan con frecuencia el tema de la autonomía como una eliminación de todo vínculo de dependencia —especialmente en relación con el Estado—, pero no como un requisito para estar en mejores condiciones de contribuir a la consecución de objetivos de carácter nacional. Por último, es imposible que las normas mediante las cuales se decida regular las relaciones existentes entre los diversos miembros de las instituciones universitarias, contribuyan en efecto a mejorar el clima de trabajo de las mis mas, mientras subsistan en dichas instituciones las condiciones de desigualdad y de escasa participación de los trabajadores en la toma de decisiones, ya que son estas condiciones las que han originado los conflictos que tan frecuentemente obstaculizan el cumplimiento de las funciones asignadas a las instituciones de educación superior.

Antes de impulsar cualquier esfuerzo tendiente a planificar el desarrollo de este nivel educativo, es, pues, indispensable reconocer que muchos problemas de las universidades son meros síntomas de la existencia de fenómenos de mayor profundidad. Así, la llamada "Crisis de vinculación con el sector productivo" es el resultado de las contradicciones que existen entre los intereses de la élites económicas y las aspiraciones de las clases medias; la improvisación académica —con todo lo que ella implica— resulta de que la sociedad prefiere redistribuir el prestigio ocupacional (mediante la expansión del número de personas con títulos profesionales), antes que distribuir realmente la riqueza y el poder; la fuerte concentración de la demanda en pocas zonas metropolitanas proviene directamente del modelo de desarrollo que hasta ahora ha adoptado el país en su conjunto. En fin, el elitismo de la educación superior sólo refleja las profundas desigualdades que caracterizan la distribución del ingreso nacional. Sería deseable que quienes participen en la formulación del anunciado Plan Nacional que regulará el desarrollo de este nivel educativo, consideraran estas observaciones con la seriedad que merecen.

MALTHUS EN NUESTRAS UNIVERSIDADES *

Amplia difusión tuvo en la prensa nacional el discurso que pronunció el Lic. Femando Solana, en el marco de la ceremonia inaugural del Seminario sobre nuevas Tendencias y Responsabilidades para las Universidades de América Latina. En dicho discurso encontramos declaraciones que esbozan, en primer lugar, la forma en que el régimen interpreta la situación en que se encuentra la enseñanza superior de nuestro subcontinente; en segundo lugar, señalan algunos de los factores a los cuales atribuye el régimen dicha situación; en tercer lugar, contienen proposiciones sobre los objetivos hacia los que habrá que orientar en un futuro el desarrollo universitario; y, en cuarto lugar, presentan un bosquejo de las políticas concretas que será necesario implantar para lograr tales objetivos. En pocas ocasiones como ésta, la opinión pública ha tenido la oportunidad de conocer las premisas de que se parte, los valores que se persiguen y las estrategias que se pretende adoptar, al programar la enseñanza superior.

Los rasgos que, según el secretario de Educación, caracterizan la situación prevaleciente en nuestras instituciones universitarias, se refieren en especial a las tensiones que han obligado a dichas instituciones a convertirse en "áreas abiertas a los conflictos sociales y a la lucha ideológica y política... las cuales generan una atmósfera que hace difícil para ellas el cumplir con seriedad y rigor sus programas educativos y científicos". Esto contrasta, como lo señaló el funcionario citado, con la situación existente en las universidades tradicionales, las cuales eran consideradas como "casas de cristal", porque no se interesaban ni les afectaba, al menos aparentemente, lo que ocurría en su entorno económico, político y social.

Las tensiones señaladas se originan, según el Lic. Solana, en el crecimiento de la población, el cual "ha precipitado los cambios e inquietudes sociales de nuestro tiempo... y al manifestarse en sociedades polarizadas por la mala distribución de la riqueza, agudizan en las universidades, la atmósfera de conflicto".

---

* Publicado en *El Universal* el día 1º de septiembre de 1978.

De aquí surge la necesidad de definir como objetivo "la orientación y canalización de estos contingentes hacia formas de convivencia más justas, más ordenadas y más libres; es decir, orientar la transformación de la sociedad hacia situaciones capaces de aumentar la riqueza, corregir la injusticia y asegurar un mínimo de bienestar a toda la población".

Las estrategias que el secretario propone para alcanzar este objetivo están obviamente determinadas por el diagnóstico que él mismo ha efectuado en relación con los factores que han precipitado la situación en que se encuentran nuestras instituciones de enseñanza superior. Estas estrategias se refieren en esencia, a hacer crecer las universidades sin que se deteriore la calidad de sus tareas académicas fundamentales. Habrá que evitar, por tanto, que las universidades se sigan desarrollando de "manera anárquica", y procurar, en cambio que lo hagan en forma "racional". La manera concreta en que el régimen define esta racionalidad fue descrita en dicha oportunidad a los periodistas, por otros funcionarios como el subsecretario de Planeación y el secretario general de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior Ella consiste, fundamentalmente, en limitar el crecimiento de la educación superior para evitar la "sobreproducción de profesionales" que ocurre, por ejemplo en las escuelas de medicina del país. Al mismo tiempo, se ofrecerán oportunidades para cursar "carreras cortas", que formen "técnicos capaces de satisfacerlas necesidades educativas, económicas, políticas y sociales de los mexicanos"

De lo anterior se infiere que el régimen sólo aceptará incrementar la capacidad de las universidades cuando se cuente, por una parte, con los recursos docentes y administrativos que sean necesarios para impartir enseñanza de buena calidad, y, por la otra, cuando existan demandas efectivas para los egresados de la carrera o especialidad de que se trate. Cuando no sea posible satisfacer estos requisitos, los alumnos serán canalizados a instituciones que les ofrezcan opciones ocupacionales de nivel subprofesional, las cuales contarán, presumiblemente, con recursos didácticos de menor calidad de la que tienen aquellos que se encuentran en las instituciones de nivel universitario. Esto exigirá, por supuesto, adoptar criterios que permitan seleccionar a los alumnos que sean admitidos en las universidades, o canalizados hacia instituciones de nivel técnico.

Los conocimientos que las ciencias sociales han acumulado con respecto a as interacciones existentes entre el sistema educativo, por una parte, y la estructura social, por la otra, permiten anticipar que una política como la anterior concentrará en las universidades a los individuos que, por haber nacido (y/o

haberse educado) en ambientes en que se aceptan los valores que legitiman al sistema social, y por haber disfrutado de un nivel de vida aceptable, tendrán mayores probabilidades de aprobar los exámenes de admisión a las instituciones de educación superior; por el contrario, esta política concentrará en las escuelas de nivel subprofesional a los estudiantes que procedan de familias de escasos recursos y menor nivel educativo. En general, el primer grupo estaría compuesto por hijos de profesionales y de otro personal que desempeña ocupaciones no manuales, y el segundo estaría formado por los hijos de los obreros y artesanos que hayan podido dar a sus hijos una educación equivalente a la de nivel preparatorio. Lo peor de todo es que, en tanto que a los primeros se les dará una educación que les asegure una ocupación adecuadamente remunerada (toda vez que se tomarán en cuenta las demandas efectivas del mercado de trabajo, al orientar el crecimiento de las instituciones de enseñanza superior), a los segundos se les ofrecerán oportunidades de especialización vocacional, sin que aparentemente alguien se haya preocupado por crear las demandas efectivas que permitan aprovechar tales habilidades en el mercado ocupacional. Por tanto, el destino de los egresados de las escuelas de nivel subprofesional. Será semejante al que hasta ahora han enfrentado muchos de ellos, lo cual los ha obligado a continuar sus estudios en el nivel superior.

Es necesario señalar que esta situación apunta en una dirección contraria a la que proponen los objetivos mencionados por el secretario de Educación, al referirse a la necesidad de que nuestro desarrollo se oriente hacia la justicia. Sin embargo, esta situación es la que se deduce lógicamente del diagnóstico expresa do por el funcionario mencionado al analizar la situación de nuestro sistema de educación superior.

Consideramos que es de primordial importancia reconocer que, en lugar del crecimiento demográfico, lo que efectivamente ha deteriorado la calidad de la educación superior —y saturado el mercado de trabajo para algunas profesiones— consiste, por una parte, en que se ha adoptado una política de expansión educativa sin haber tomado, al mismo tiempo, las medidas que son indispensables para desarrollar y asignar los recursos que permitirían impartir educación de buena calidad; y, por la otra, dicha situación ha sido provocada por un modelo de des arrollo que nos ha hecho caer en el absurdo de considerar que sobran médicos, abogados, ingenieros y otros profesionales, en un país donde la mayoría de la población carece de los más elementales servicios de salud, de personal especializado para poder hacer valer sus derechos agrarios, laborales, civiles,

etc., y don de, en fin, el nivel de desarrollo alcanzado por una buena parte del territorio es todavía incipiente.

Ante esta situación, el Estado deberá tomar las medidas necesarias para que tales necesidades se conviertan y expresen en la forma de demandas efectivas, lo cual permitiría, obviamente, ampliar la demanda de recursos humanos de diversos niveles, en lugar de tratar de reducir la población de nuestras instituciones educativas, como lo hubiera aconsejado Malthus hace más de cien años.

¿SALIDAS TERMINALES O JUSTICIA SOCIAL? *

Se ha anunciado la creación de un "sistema nacional de enseñanza media terminal", con el cual se pretende evitar que se sigan congestionando nuestras instituciones de educación superior. La idea que subyace en esta decisión consiste en canalizar directamente hacia carreras de nivel subprofesional, a todos los alumnos que no demuestren tener las aptitudes necesarias para cursar estudios de nivel superior. Esta medida, además de seleccionar a quienes tengan acceso a las instituciones de educación superior, facilitará que los alumnos de estas instituciones reciban mejores recursos docentes y de otros géneros (pues a cada uno le tocaría una porción mayor del "pastel" que se estaría repartiendo). A su vez, esto permitiría, al menos hipotéticamente, mejorar la calidad de la enseñanza que imparten nuestras universidades e institutos superiores. Por las trascendencia que puede tener esa medida, recordaremos algunos de los antecedentes en que se ha fundamentado; describiremos las principales consecuencias que ella puede generar en nuestro medio, y discutiremos otra estrategia que debería ser considerada por quienes planifican nuestro sistema educativo.

A pesar de que durante los últimos tres sexenios gubernamentales la matrícula total del sistema escolar creció a tasas anuales similares (6.91%, 6.16% y 6.96%, respectivamente), el crecimiento de las inscripciones correspondientes a las enseñanzas media-superior y superior se aceleró sensiblemente (del 10.6% anual entre 1958 y 1962, a 11,17.8% entre 1970 y 1976). Estas pautas de crecimiento exigieron aumentar los gastos educativos, en términos reales, a una tasa promedio de 12.25% anual. La proporción del gasto total educativo que corresponde a los niveles posteriores a la enseñanza secundaria, aumentó del 21.1% al 38% durante el mismo lapso. Así, el 8.1% de los alumnos absorbe casi el 40% de los recursos educativos del país.

Por otra parte, se ha observado que el número de puestos disponibles en el mercado de trabajo para los egresados del sistema escolar aumenta (aun en

* Publicado en *El Universal* el día 15 de septiembre de 1978.

periodos de bonanza económica) a ritmos más lentos que el correspondiente al número de alumnos que abandonan este sistema para tratar de incorporarse a la actividad económica. En consecuencia, se va produciendo una progresiva "devaluación de la escolaridad", pues los estudiantes que se prepararon para desempeñar una ocupación determinada tienen que aceptar puestos de menor categoría que la prevista en sus planes de estudios, y quienes abandonan el sistema escolar con una educación inferior a la enseñanza secundaria tienen muchas probabilidades de permanecer desempleados. En efecto, una encuesta hecha recientemente en el sector moderno de la economía, reveló que aquellas ocupaciones para las cuales se prepararon los egresados de las escuelas técnicas de nivel medio-superior requieren, en promedio, una escolaridad de nivel universitario, en tanto que los puestos que teóricamente pueden ser desempeñados con educación secundaria, exigen en promedio una escolaridad equivalente a la de nivel preparatorio. Así, pues, ese 40% de los recursos del sistema escolar dedicado al financiamiento de la educación postsecundaria, está lejos de producir los beneficios que la sociedad espera del mismo.

Con el fin de remediar esta situación, hasta ahora han sido discutidas dos soluciones excluyentes: o se toman algunas medidas para controlar el crecimiento de la educación superior, o se continúa desarrollando ese nivel educativo al mismo ritmo que exige la expansión de la educación media. En otras palabras, se ha planteado la disyuntiva de regular el crecimiento escolar en función de las demandas derivadas del crecimiento de la economía, o en función del desarrollo de la llamada "demanda social".

En favor de la primera alternativa, se aduce la necesidad de elevar la calidad de la educación superior; se menciona, asimismo, la imposibilidad de seguir aumentando —al mismo ritmo que en el pasado— los subsidios destinados a las universidades e institutos superiores, y se menciona también la conveniencia de que, paulatinamente, la escolaridad de los egresados del sistema se aproxime a la que corresponde teóricamente a aquellas ocupaciones que, a corto plazo, estarán disponibles, en el mercado laboral, para estos egresados (es decir, que los egresa dos de las universidades no tengan que aceptar puestos de complejidad inferior a la de aquellos que teóricamente podrían desempeñar).

La segunda alternativa ha sido defendida mediante el argumento que invoca la necesidad de ofrecer a todos los alumnos, por razones de justicia, las mismas oportunidades educativas. También puede haber quienes la defiendan mediante la aplicación de un razonamiento derivado del pensamiento de algunos econo-

mistas neoclásicos. Este razonamiento tendría, por su parte, dos puntos de apoyo. El primero sería la necesidad de seguir elevando la escolaridad de la fuerza de trabajo, para poder mejorar la capacidad productiva de la misma (sólo el 28% de los "profesionales y técnicos" censados en 1970 obtuvieron alguna educación posterior a la de nivel preparatorio). El segundo punto de apoyo señalaría la posibilidad de que la mencionada devaluación educativa contribuyera a mejorar la distribución del ingreso, mediante un mecanismo inverso al que tradicionalmente han recurrido los economistas (ya que, en lugar de esperar que aumenten los ingresos de las personas que reciben menos educación, se buscaría que los más escolarizados obtengan, paulatinamente, remuneraciones menos alejadas de las que corresponden a los primeros).

En realidad, todos estos argumentos pueden ser refutados si se identifican otras consecuencias que se derivarían de las estrategias mencionadas, o bien si se demuestra que no se cumplen en efecto los supuestos que les sirven de punto de partida. Así, por ejemplo, la primera alternativa generaría las siguientes consecuencias indeseables. Por un lado, fomentaría el desarrollo de universidades cada vez más elitistas, cuyo funcionamiento acentuaría aún más nuestra ya desigual distribución del ingreso. Aunque se sabe que las pautas con que actualmente se distribuyen las oportunidades educativas no bastan para mejorar la distribución del ingreso; podría esperarse una mayor concentración del mismo, si se opta —con plena conciencia— por una distribución educacional todavía más" desigual. Además, esta alternativa neutralizaría las escasas posibilidades que el sistema ofrece actualmente para que los alumnos procedentes de las clases proletarias experimenten alguna movilidad intergeneracional en sentido ascendente. Pero todavía más nefasto resultaría el hecho de que, al tener que regular el desarrollo de las llamadas "salidas terminales" en función de las demandas reales que plantea el sistema económico, se negaría la oportunidad de recibir educación preparatoria a una parte considerable de los alumnos que terminen la enseñanza secundaria. (Las condiciones en que tales alumnos se incorporarían al mercado de trabajo serían obviamente más deplorables de lo que actualmente son).

Con respecto a la segunda alternativa, habría que señalar, por una parte, que la justicia exige ofrecer a todos los mexicanos las mismas oportunidades de terminar la educación elemental (entendiendo por esto una igualación en los rendimientos académicos), más que ofrecer a los pocos que alcanzan la educación preparatoria, las mismas oportunidades de ingresar a la enseñanza superior. Por otra parte, habría que tomar en cuenta que el "razonamiento neoclásico"

que aquí transcribimos sólo puede ser, en el mejor de los casos, parcialmente válido. En primer lugar, porque es dudoso que la simple escolaridad contribuya a mejorar la productividad; en segundo tugar, porque se ha demostrado que la devaluación educativa no afecta en la misma medida a todos los grupos sociales, ya que quienes resienten sus consecuencias son, principalmente, los alumnos procedentes de las clases proletarias.

De todo esto se concluye que es indispensable considerar una tercera alter nativa. Esta tiene que partir de un plan de desarrollo nacional que garantice la vinculación de las universidades con las necesidades reales de los grupos mayoritarios de país, y debe asegurar la igualdad de oportunidades educativas desde el nivel elemental. De no ser así, nos enfrentaríamos al peligro de que la política educativa se fundamentara en criterios deformados, como son los de quienes renuncian al propósito de que el país se oriente efectivamente hacia una mayor libertad y justicia, por lo que aconsejan ajustar el desarrollo educativo a las condiciones que, a corto plazo, imponen las características de un sistema económico de corte neocapitalista dependiente.

RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA *

Entre los objetivos que actualmente persiguen las autoridades educativas del país, se encuentra el de vincular el desarrollo de las ramas del sistema escolar que imparten enseñanzas de carácter vocacional, con los requerimientos de recursos humanos planteados por nuestro desarrollo económico. De este modo, no sólo se pretende asegurar que la educación cumpla su función de preparar al personal necesario para el desenvolvimiento del país, sino que también se intenta favorecer la movilidad social de los alumnos que prefieren inscribirse en dichas ramas del sistema, en lugar de hacerlo en escuelas orientadas hacia la preparación de estudiantes que ingresen a la educación superior.

Aunque es escasa la información que se tiene en nuestro medio sobre la eficiencia de la educación técnica, dicha información es suficientemente confiable Ella permite predecir que los objetivos perseguidos a través de la política aludida no podrán ser alcanzados —a menos que se modifiquen, sustancialmente, tanto el contexto socioeconómico en el que se desenvuelven las escuelas técnicas, como el contenido curricular de las mismas—. Esta es, en efecto, una de las principales conclusiones a que llegó una investigación realizada durante el año pasado. Ella se basó en una muestra de 1 200 egresados de escuelas técnicas de nivel me dio superior, los cuales representaron el 50% de quienes, durante los últimos cinco años, obtuvieron certificados que los capacitan para desempeñar algún empleo de nivel subprofesional (en cuatro escuelas preparatorias técnicas), así, como el 50% de todos aquellos que, durante el mismo periodo, egresaron de 2 escuelas del mismo nivel, pero sólo imparten educación de carácter "terminal.

El desempeño profesional de estos egresados fue analizado desde vanos puntos de vista En algunos casos —que corresponden a quienes trabajan en industrias de transformación intensiva de capital— se pudieron hacer comparaciones entre el desempeño de dichos egresados y el de los individuos que proceden de escuelas preparatorias de carácter general. Entre los resultados obtenidos se encuentran los siguientes:

---

* Publicado en *El Universal* el día 17 de agosto de 1979.

1. A la Edad de 20 años, los egresados de ambos tipos de escuelas preparatoria que trabaja en empresas del tipo de la anteriormente señalada, obteniendo casi los mismos ingresos ($27.43 y $22.67 por hora, respectivamente, en 1978) Sin embargo, a los 28 años de edad, los egresados de preparatoria generales alcanzan un salario promedio de $40.63 por hora, en tanto que los que proceden de preparatorias técnicas perciben $25.85. A los 40 años, los que cursaron preparatoria general reciben $52.75 por hora, mientras que los egresados de escuelas técnicas del mismo nivel sólo obtienen $33.50 (convienen advertir que ambos tipos de egresados tienen antecedentes socioeconómicos similares, pero desempeñan ocupaciones de distintas categorías). Por tanto, los egresados de las preparatorias generales reciben, por año, un premio de $1.25 por hora de trabajo. En cambio, cada año de experiencia reditúa a los egresados de preparatorias técnicas sólo 55 centavos por hora trabajada. A través de una vida activa de 40 años, quienes asistieron a las preparatorias generales obtienen ingresos por 15 millones de pesos; en cambio, los individuos que asistieron a preparatorias técnicas sólo perciben 3.3 millones.

2. Más del 190% de los alumnos que asisten a las preparatorias técnicas que fueron investigadas, prefieren continuar sus estudios a nivel superior del sistema. Sin duda, esto es atribuible a la forma en que los mismo alumnos perciben las oportunidades de trabajo a que puedan aspirar, si se limitan a adquirir educación técnica de nivel medio.

3. Uno de los problemas que han sido señalados con mayor insistencia, se refiere a que el mercado de trabajo exige, paulatinamente, mayores cantidades de escolaridad de la que fue necesaria, hasta hace poco, para desempeñar las diversas ocupaciones. Esto se interpone a la movilidad social de los jóvenes que egresan del sistema escolar, pues cada vez les es más difícil obtener los puestos que, hasta ahora, han requerido los niveles escolares que estos jóvenes se proponen alcanzar. Con el objeto de dilucidar si este fenómeno afecta en mayor grado a los egresados de las preparatorias generales que a los de las preparatorias técnicas, estimamos los promedios de escolaridad con que se desempeñan las ocupaciones en que con mayor frecuencia se ubican los egresados de estos dos tipos de enseñanza. (Al hacer esta comparación, controlamos la edad y el sexo de los egresados). Se encontró que los varones procedentes de escuelas preparatorias generales —y que consiguen trabajo en el "sector moderno" de la economía— se insertan al mercado en ocupaciones que requieren, en promedio, caso la misma escolaridad que ellos obtuvieron. En cambio, los que egresan de

escuelas preparatorias técnicas —y pueden entrar a ese mismo sector de la economía— se insertan en ocupaciones desempeñadas por quienes tienen, en promedio, 3.5 grados menos de la escolaridad que ellos alcanzaron. Para las mujeres, el problema es todavía más grave. Si proceden de preparatorias generales, consiguen puestos desempeñados por personas que tienen, en promedio, 2.5 grados menos de la escolaridad de aquéllas; y cuando proceden de preparatorias técnicas, consiguen puestos desempeñados por quienes cursaron, en promedio, 5.3 grados menos de educación de la que aquéllas obtuvieron. Esto significa que, al contrario de lo que comúnmente se supone, la brecha entre la escolaridad que están alcanzando los jóvenes que terminan la enseñanza media, y la que requieren en promedio las ocupaciones que ellos pueden obtener en el sector moderno de la economía, es mayor para los egresados de las escuelas técnicas. Así, pues, la enseñanza vocacional se está "devaluando" más rápidamente que la de carácter general.

4. Quienes diseñaron los planes de estudio de la educación técnica de nivel medio superior, trataron de adecuar los contenidos de dichos planes a los requerimientos de las ocupaciones, que consisten, esencialmente, en supervisar el desarrollo de procesos productivos. Sin embargo, la encuesta reveló que la mayoría de estos egresados —que no continuaron sus estudios en el nivel superior-desempeñan ocupaciones independientes como la de obrero especializado o artesano. Más aún, los análisis de las carreras ocupacionales de los entrevistados revelaron que la movilidad ocupacional de quienes cursaron preparatoria técnica es prácticamente nula, independientemente del origen social y de la edad de los mismos. La movilidad de los egresados de escuelas preparatorias generales es débil, excepto para las personas que han rebasado los 30 años de edad y proceden de familias con buenos ingresos.

5. Por último, se comprobó que el salario de los entrevistados depende, fundamentalmente, del segmento del mercado laboral en el que aquellos se insertan. Esto apoya diversas teorías recientemente formuladas, según las cuales la "productividad" de los egresados (o, mejor dicho, la capacidad de negociación de los mismos) no depende tanto de la escolaridad alcanzada, cuanto de las características tecnológicas y sociales del contexto en el que las personas utilizan su escolaridad con fines productivos. En otras palabras, el mercado de trabajo está estructurado de tal manera que provoca profundos contrastes entre los niveles de vida de unos pocos y los de los grupos mayoritarios del país —independientemente de la escolaridad que estos grupos obtienen—. Por tanto, lo menos que podemos esperar es que los planificadores de la educación —y los propios estudiantes— consideren con detenimiento estos datos.

REPLANTEAR LA ENSEÑANZA TÉCNICA *

En un discurso pronunciado recientemente, el doctor Guillermo Massieu —subsecretario de Educación e Investigación Tecnológica— se refirió una vez más a la necesidad de evaluar los resultados del sistema nacional de enseñanza técnica. Según el citado funcionario, urge conocer, entre otras cosas, el número de egresados de ese sistema que se han incorporado a las actividades docentes, industriales y de servicios. Reconoció, además, que es necesario contar con un instrumento que coordine el crecimiento de esta enseñanza, por lo cual, manifestó, "en breve quedará instalado el Consejo del Sistema Nacional de Enseñanza Técnica" (el cual, por cierto, debió haber sido establecido desde 1975, de acuerdo con una ley expedida ese año).

Desde la década de los años cincuentas, la educación técnica ha sido objeto de diversas controversias. Estas han dependido, en un primer plano, de los argumentos invocados para justificar la expansión de esta enseñanza. A su vez, tales argumentos han variado en función de los enfoques utilizados para analizar aquellas circunstancias extremas al sistema educativo que, en último término, determinan la eficiencia de la enseñanza técnica.

En efecto, quienes hace dos décadas teorizaban sobre el papel de la educación en el desarrollo económico, ponían el acento en la educación técnica —al señalarla como la indicada para formar los "cuadros medios" indispensables para que, países como el nuestro, alcanzaran niveles de desarrollo comparables a los que ya habían logrado entonces las naciones del Atlántico del Norte—. Por esta razón, en México se dieron los primeros pasos para establecer —durante el sexenio de López Mateos, y bajo el control de la SEP— un sistema de escuelas técnicas de nivel medio. Posteriormente, dicho sistema tuvo que responder a otras presiones generadas, en primer lugar, por la escasez de empleos a que se enfrenta ron los egresados del mismo sistema, y, en segundo lugar, por la necesidad —que ya se sentía— de canalizar hacia especialidades tecnológicas la demanda social a que se enfrentaban las universidades del país.

---

* Publicado en *El Universal* el día 10 de noviembre de 1978.

La respuesta a estas presiones consistió, simplemente, en agregar en forma gradual la enseñanza de nivel superior a las escuelas que ya impartían educación técnica de nivel medio. Esta tendencia generó los actuales Institutos Tecnológicos Regionales, los cuales se expandieron durante el sexenio 1970-76 a un ritmo más rápido del que se había observado durante el régimen de Díaz Ordaz Fue tan acelerado el crecimiento de este sistema, que el fenómeno ha sido considera do, por el director del mismo, como nocivo para la calidad de la enseñanza que se imparte en estos institutos.

La percepción del impacto que el crecimiento de la enseñanza de nivel superior ha tenido sobre la calidad de la educación en las instituciones que la impar ten —sumada a la constante observación de que los egresados de las carreras de nivel superior tienden a permanecer subempleados—, ha llevado a las autoridades a la conclusión de que es necesario rectificar la política que se ha implantado recientemente. Por esto insisten en la necesidad de desarrollar escuelas técnicas que no ofrezcan a sus alumnos oportunidades de realizar estudios superiores sino que los conduzcan a las llamadas "salidas terminales" de nivel medio. Debemos advertir, sin embargo, que las condiciones que determinaron en el pasado la conversión de las escuelas técnicas de nivel medio, en instituciones de educación superior, no han desaparecido durante los últimos años, sino que, al contrario se han agravado considerablemente a partir de 1976. No hay por tanto, a la vista elementos de juicio que justifiquen desarrollar técnicas de nivel medio, si se atiende a los efectos que dichas escuelas generan en el mercado laboral.

Si, como lo ha anunciado el doctor Massieu, las autoridades acometen la tarea de evaluar los resultados de la enseñanza técnica que se está impartiendo llegarán con respecto a la educación de nivel medio a las siguientes conclusiones (éstas han sido extraídas de una encuesta aplicada al 50% de los egresados de las escuelas de este tipo, que ha obtenido diplomas de "técnicos de nivel medio", o que cursaron estudios terminales de este nivel en las ramas de la enseñanza tecnológico-industrial).:

Con respecto al empleo que desempeñan, se observa que un 30% de estos egresados trabajan como obreros especializados; una proporción similar se encuentra ubicada en posiciones de niveles proporcionales a los que supone su educación escolar; un 11% de los mismos ha abandonado las ocupaciones vinculadas con la producción y con la dirección de empresas industriales— un 16% se encuentra fuera de la población económicamente activa (la mayoría de

éstos siguen estudiando); un 8% está ubicado en el sector informal de la economía— y un 5% trabajan como obreros no especializados. Así, pues, el 540/0 de estos individuos desempeñan ocupaciones que requieren una escolaridad inferior a la que han obtenido, y el 16% ha optado por continuar sus estudios en el nivel superior, para poder competir más ventajosamente en el mercado de trabajo. Por otra parte, se advierte que sólo un 35% de estos sujetos ha experimentado alguna movilidad ascendente, en relación con la ocupación desempeñada por sus padres. (Es probable que, entre el 16% de estos egresados —que han optado por continuar sus estudios— se encuentren algunos otros que, en el futuro, experimentarán también alguna movilidad en el mismo sentido). También se puede apreciar que sólo un 18% de los integrantes de esta muestra han ascendido en la escala ocupacional desde que terminaron su educación escolar.

Estos datos que, de hecho, confirman los hallazgos de otras investigaciones de carácter más general que se han efectuado en nuestro medio, deben provocar en los responsables de la planeación educativa del país una actitud que los lleve a proponer soluciones originales y de fondo. Conocemos por demás las causas que originan estos problemas; sabemos que entre las más importantes de ellas se encuentra una profunda contradicción entre los requerimientos tecnológicos derivados de la estructura de nuestra demanda global (condicionada, a su vez, por una distribución del ingreso a todas luces injusta), y las características de los recursos humanos de que dispone el país. Por tanto, en lugar de seguir haciendo investigaciones sobre las posibilidades de crear empleos al interior de los sectores que integran actualmente nuestro sistema económico, urge desarrollar programas autónomos que, a la larga, permitan fortalecer el "sector social" de la economía, que hasta ahora ha permanecido rezagado. Lo contrario implicaría adaptar el sistema educativo a un orden social inaceptable.

CINCUENTA AÑOS DE AUTONOMÍA *

Este año, la Universidad Nacional Autónoma de México celebra el cincuentenario del reconocimiento de su autonomía. Las autoridades de esta casa de estudios han programado varias actividades para celebrar tan importante aniversario. Ojalá que con este motivo, la universidad evalúe la política que ha instaurado para resolver sus problemas.

En 1969, siete exrectores de la UNAM fueron entrevistados con el propósito de que analizaran la situación en que se encontraba la universidad a los cuarenta años de haber obtenido su autonomía. Los principales puntos mencionados en esa ocasión fueron los siguientes: 1) Las limitaciones a la autonomía universitaria, derivadas de la Ley Orgánica de la UNAM y de la estructura financiera de la misma; 2) La necesidad de atender un número de alumnos que rebasa la capacidad de las instalaciones y de los recursos humanos de la institución y 3) Las pautas de distribución de oportunidades de acceso a la UNAM.

Al referirse a la autonomía universitaria, algunos exrectores señalaron que ésta había quedado seriamente limitada por el establecimiento de la Junta de Gobierno, prevista en la Ley Orgánica de la universidad que se encuentra en vigor desde 1945. Según dijo el doctor Ignacio García Téllez, la Junta citada "va en contra de todas las tendencias democráticas que deben orientar la composición del Consejo Universitario". En esto coincidió el doctor Mario de la Cueva, quien comparó esa Junta con el "supremo Poder Conservador de las leyes llamadas constitucionales de 1836, y con el conjunto de príncipes electores encargados de la designación del sacro emperador romano—germánico". (Como lo hiciera notar el doctor Manuel Gómez Morín, la idea de establecer ese organismo fue importada de países muy diferentes del nuestro). La estructura financiera de la universidad también fue señalada por los exrectores como factor limitante de la autonomía de la institución. Por esto, el doctor Luis Garrido mencionaba la necesidad de que la UNAM obtuviera bienes propios, o de

* Publicado en *El Universal* el día 9 de febrero de 1979.

que se le asegurase un porcentaje determinado del presupuesto federal. También el doctor Gómez Morín hizo notar que, desde el reconocimiento de la autonomía jurídica de la universidad, "faltaron las bases para que la UNAM pudiera alcanzar su verdadera autonomía económica".

En relación con el número de estudiantes que atiende la universidad, varios exrectores (los doctores Gustavo Baz, Salvador Zubirán, Antonio Castro Leal y Luis Garrido) estuvieron de acuerdo en que la universidad no puede cumplir con su misión, si se le exige matricular a una población estudiantil varias veces mayor de la que sería compatible con los recursos de que dispone.

En estrecha vinculación con los problemas de financiamiento, percibía el doctor Baz la gratuidad indiscriminada de la enseñanza de la UNAM. Por su parte, el doctor García Téllez hacía notar que, a pesar de que la UNAM ofrecía su enseñanza en forma prácticamente gratuita, "entre los estudiantes universitarios sólo el 3% procede del campo, el 13% pertenece al sector obrero y el resto corresponde a la clase media y a la acomodada".

Diez años después de que se hicieron estas observaciones, la opinión pública puede comprobar que la Ley Orgánica de la Universidad no ha sido modificada para garantizar que la Junta de Gobierno quede integrada por personas pertenecientes a la propia universidad. Tampoco se han establecido mecanismos que aseguren la autonomía financiera de la UNAM frente al Estado y a otros poderes que eventualmente podrían controlarla. En este sentido, sería indispensable que la comunidad universitaria tuviese la última palabra en la elección de sus autoridades y en todos los asuntos vinculados con su administración interna. La autonomía financiera, en cambio, podría ser incompatible con el logro de ciertos objetivos derivados de las necesidades de la colectividad nacional. Por tanto, habrá que garantizar que los mecanismos de planeación universitaria que acaban de ser establecidos en el país, sean capaces de garantizar la autonomía interna de la institución y de orientar el funcionamiento de la misma hacia metas definidas de acuerdo con las necesidades mencionadas.

En cuanto a los problemas derivados del crecimiento de la universidad, durante la última década se han tomado diversas medidas para impedir que las instalaciones se sigan saturando al mismo ritmo que en el pasado. Entre estas medidas se encuentran: la creación de las escuelas nacionales de Enseñanza Profesional, de los colegios de Ciencias y Humanidades y de la Universidad Autónoma Metropolitana (cuyos principales dirigentes pertenecieron a la Universidad Nacional). Pero, a pesar de su innegable importancia, ninguna de estas

medidas ha sido capaz de evitar el "congestión amiento" de la Ciudad Universitaria (la cual sólo fue planeada para 40,000 alumnos), ni de las escuelas preparatorias tradicionales. Por otra parte, para combatir en cierta medida el elitismo de la universidad, se han hecho importantes esfuerzos por impulsar la educación abierta, —así como las actividades de extensión universitaria—. Sin embargo, en muchos casos tales medidas han satisfecho necesidades educativas distintas de las que plantean los estudiantes regulares de la universidad. Por tanto, no han coadyuvado en forma efectiva a "democratizar" la enseñanza (pues la composición social de quienes participan de los sistemas abiertos no suele ser significativamente distinta de la de los alumnos regulares).

Finalmente, durante los últimos años se han gestado nuevos problemas. Entre éstos se encuentra el deterioro de las relaciones entre la institución y sus trabajadores. Podría pensarse que, de alguna manera, esto ha sido provocado por la escasez de canales que garanticen la participación de la comunidad universitaria en la gestión administrativa de la casa de estudios.

En síntesis, la universidad celebra sus 50 años de autonomía después de haber desempeñado importantes funciones en el desarrollo del país. Sin embargo, los enfoques desde los cuales han partido las medidas tendientes a resolver los principales problemas de la institución, deberán ser revisados. En lugar de instaurar medidas dirigidas aisladamente a cada una de las situaciones que se desea mejorar, será indispensable aplicar soluciones globales. Estas sólo pueden emanar, como es obvio, de una diferente interpretación de los factores determinantes de los problemas que afectan a dicha institución.

UNA LEY QUE NO CAMBIARA LAS COSAS *

Hasta el 30 de diciembre de 1978 —fecha en que entró en vigor la "Ley para la Coordinación de la Educación Superior"—, México careció de legislación aplicable al conjunto de instituciones que imparten enseñanza de nivel terciario. De hecho, las leyes orgánicas de la educación pública (vigentes hasta 1973) y la Ley Federal de Educación (que se encuentra en vigor) reconocieron el principio de que estas instituciones fuesen reguladas por sus propias leyes o estatutos especiales.

Por otra parte, desde 1921 el Congreso de la Unión ha tenido facultades constitucionales para "dictar las leyes destinadas a distribuir convenientemente, entre la Federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando coordinar o unificar la educación en toda la República". Sin embargo, estas facultades no fueron realmente ejercidas —al menos por lo que se refiere a la enseñanza superior— hasta fines del año pasado.

Los especialistas en la materia llegaron, hace 10 años, a la conclusión de que la ausencia de una ley que cumpliera los objetivos de coordinar el funcionamiento de las diversas instituciones de enseñanza superior que hay en el país, y de distribuir esta función educativa —así como las aportaciones económicas que requiere— entre los diversos niveles gubernamentales, tuvo una serie de consecuencias indeseables. Así —dicen algunos investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM—, salvo la norma constitucional, lazo que da un principio de unidad y de sentido a la educación del país, prácticamente cada institución de enseñanza, regulada por un estatuto propio, generó un pequeño orbe educativo desvinculado de los demás. En otras palabras, el conjunto de instituciones que imparten educación superior no llegó a integrar un sistema orgánicamente estructurado, pues las necesidades educativas fueron satisfechas con criterios sumamente pragmáticos y circunstanciales, entre los

* Publicado en *El Universal* el día 12 de enero de 1979.

cuales no estuvieron ausentes los políticos. En realidad —opinan los referidos especialistas —, este conjunto de instituciones formó un "sistema no articulado" que trajo como consecuencia el crecimiento y la proliferación anárquica de instituciones, escuelas y carreras. Por otra parte —según ellos señalan—, detrás de la reforma constitucional que otorgó facultades al Congreso de la Unión para legislar con los propósitos de coordinar la enseñanza superior en toda la República, y de distribuir la carga de esta función educativa entre los diversos niveles de gobierno, se encontraba el objetivo de ordenar y someter a criterios de interés nacional el nacimiento, la orientación y el desarrollo de los estudios superiores. Sin embargo, en la practica se observó que los estados (y las propias universidades) decidieron el crecimiento de la enseñanza superior con criterios locales, sin tener casi nunca el cuadro de necesidades del país como marco de referencia.

Ante esta situación, los investigadores del citado instituto insistían en la necesidad de expedir una ley que estableciera órganos de planeación y decisión para la enseñanza superior. Al respecto recomendaban que estos órganos fuesen integrados con la participación real de las respectivas instituciones, y que tuviesen facultades para planear el conjunto del sistema de enseñanza de nivel terciario, para que éste pudiera desenvolverse como una unidad ajustada a las necesidades del país. Así, pues, puede advertirse que estas proposiciones contempla ron el establecimiento de estructuras de planeación que permitieran transferir algunos aspectos de la autonomía universitaria —que hasta ahora han sido atribuidos en forma individual a las instituciones de enseñanza superior—, a ciertos órganos que serían controlados, en forma colegada, por todas las instituciones que imparten esa educación.

Si se toma en cuenta la fundamentación y la atingencia de estas ideas, no puede dejar de extrañar que, en muchos aspectos, ellas han sido desoídas por quienes redactaron y aprobaron la ley que entró en vigor a fines de 1978. En primer término, conviene señalar que el objetivo declarado de esta ley consiste en "establecer bases para la distribución de la función educativa de este tipo superior entre los diferentes niveles de gobiernos, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior". Por tanto, esta ley pasa por alto la necesidad de establecer órganos de planeación, de naturaleza representativa, que estén facultados para planear el conjunto de instituciones de enseñanza superior. En lugar de crear estos órganos, la ley ordena que la Federación "promueva, fomente y coordine acciones programáticas que vinculen la planeación institucio-

nal de la educación superior con. los objetivos, lineamientos y prioridades que de mande el desarrollo integral del país". Para esto se considerará la opinión —pero no necesariamente el voto— de las instituciones que imparten dicha educación.

Desde el sexenio pasado, la SEP ha apoyado financieramente diversos programas institucionales en las universidades, y algunos otros en que han participado simultáneamente varias instituciones. Por tanto, en este sentido la nueva ley no introduce innovaciones importantes. Además, al ordenar que la Federación siga apoyando programas de este tipo, la ley decreta, en forma visiblemente ambigua, que el desarrollo de la educación superior "atienda a las prioridades nacionales, regionales y estatales, y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura". Además, la ley no establece criterios que permitan definir si una actividad determinada satisface o no las prioridades del desarrollo, por lo cual deja abierta la puerta para que la Federación subside cualquier actividad que realicen las universidades.

En relación con la distribución de la enseñanza superior entre los diversos niveles de gobierno, la ley se limita a decretar que cada uno de éstos "preste en forma coordinada el servicio público de la educación superior, atendiendo a sus necesidades y posibilidades". Pero, también aquí, evita fijar los criterios necesarios para definir esas posibilidades, y se abstiene de establecer mecanismos que permitan exigir la aportación de determinados recursos a algún estado o municipio en particular.

Por lo anterior, pensamos que —en muchos aspectos— la ley recientemente promulgada sólo proporciona un marco para que la SEP siga actuando como lo ha venido haciendo hasta ahora. Para que las instituciones de enseñanza superior integren un sistema democráticamente planificado —y orientado, en efecto, a servir a la nación en su conjunto—, será necesario ampliar esta legislación en dos sentidos: por un lado, habrá que crear mecanismos de planificación participativa, con facultades para orientar al sistema —considerado como una totalidad orgánicamente estructurada. Por el otro lado, habrá que llenar los vacíos que la ley en vigor dejó pendientes al abstenerse de definir los criterios y procedimientos necesarios para evitar que el desarrollo de la enseñanza superior siga estando condicionado por circunstancias ajenas al interés de la colectividad nacional.