

Durante los meses de campaña de Ernesto Zedillo Ponce de León, la Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, en unión con la Subcoordinación de Prospectiva de la Coordinación General de Campaña, realizó numerosos foros, seminarios y diálogos con la sociedad mexicana, con el fin de identificar los principales problemas nacionales y discutir sobre las opciones de acción, gubernamentales y sociales, para abordarlos. En las reuniones participaron líderes sociales, académicos, expertos, público interesado en los temas. Sus ideas y propuestas buscaban contribuir a la elaboración del programa de gobierno. Expresaban y razonaban lo que la sociedad considera que son los actuales retos del país y de las regiones. Y ofrecían propuestas generales o específicas para encararlos y superarlos. Retos y Propuestas.

# RETOS Y PROPUESTAS

## LOS UNIVERSITARIOS FRENTE A LOS PROBLEMAS NACIONALES

FUNDACION MEXICANA CAMBIO XXI  
LUIS DONALDO COLOSIO

## PRESENTACIÓN

En mucho, la política son políticas: cuestiones particulares que enfrentan comunidades y grupos organizados, que toman la forma de demandas colectivas y que reclaman ser objetos de la atención y acción del gobierno. Difícilmente puede la acción gubernamental ser eficaz si no cuenta con información correcta sobre el tamaño, la gravedad y la complejidad del problema y si, además, no analiza cuidadosamente los componentes y causas de las situaciones que los ciudadanos califican como problemáticas. Normalmente las decisiones equivocadas de gobierno se deben a planteamientos erróneos acerca de la naturaleza del problema público y social. Por ello, el gobierno eficaz y responsable necesita las contribuciones de los investigadores y especialistas. Hay una vinculación entre inteligencia y buena administración, como la hay entre observancia de la ley y buen gobierno.

Tarea permanente de la Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donald Colosio, es el estudio de los principales problemas nacionales, con el fin de encontrar opciones de respuesta, suscep-

ISBN 968-7509-10-4

© 1994, FUNDACIÓN MEXICANA CAMBIO XXI,  
LUIS DONALDO COLOSIO, a.c.

JULIO VERNE No. 51  
COL. CHAPULTEPEC POLANCO  
MEXICO D.F.

HECHO EN MÉXICO

tibles de convertirse en políticas públicas. El análisis orientado a la solución de problemas exige conocimiento especializado y el aprovechamiento de las explicaciones, modelos y tecnologías que la investigación académica produce incesantemente y pone a discusión y prueba. La Fundación aspira y busca ser un lugar en el que se encuentre libre y razonadamente la inteligencia de la sociedad con sus diversos puntos de vista y posiciones, de modo que los resultados del intercambio de ideas y de la discusión informada puedan volverse elementos orientadores de las decisiones gubernamentales y de la opinión pública.

Durante la campaña electoral del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, con miras a la elaboración del programa de gobierno, la Fundación organizó varias reuniones y seminarios con intelectuales expertos sobre diferentes problemas nacionales. Un acercamiento obligado era con los investigadores de la UNAM, nuestra máxima casa de estudios, que reúne científicos de punta, en disciplinas naturales y sociales, conocedores de las necesidades, tendencias y retos actuales del país. De estos encuentros nació la idea de formalizar las propuestas de algunos universitarios que, a título personal, querían dejar constancia de su contribución a la solución de diversos problemas públicos y sociales, pensando en la nación más que en los partidos. Este cuaderno plasma sus ideas y pro-

puestas, que esperamos sean de provecho a la sociedad y al gobierno.

**Dr. Luis F. Aguilar Villanueva**  
Presidente de la Fundación Mexicana  
Cambio XXI- Luis Donaldo Colosio

## ÍNDICE

Introducción .....	9	10. Mujeres y desarrollo .....	63
1. Educación media superior .....	11	Paulette Dieterlen	
David Pantoja Morán		11. Consulta sobre energía .....	68
2. Educación continua: actualización, capacitación y aprendizaje durante toda la vida .....	15	Mariano Bauer	
Roberto Castañón Romo		12. El petróleo y el gas natural de México: políticas, propuestas y estrategias .....	76
3. Políticas educativas para el cambio de la universidad pública .....	20	Salvador Malo	
Humberto Muñoz		Francisco Guzmán	
4. El servicio social en las instituciones de educación superior .....	27	13. Informática para la capacitación .....	85
Alfredo Popoca García		Tomás Garza	
Aurora Saavedra		14. Deporte: tres propuestas para crecer .....	90
5. Ciencia y tecnología en México .....	32	Luis Cáceres	
Jaime Martuscelli		15. Propuestas para el uso del tiempo libre nacional .....	94
6. Sobre la necesidad de una política industrial para fortalecer la competitividad .....	41	José Luis Victoria	
José Casar		16. Notas para una política hacia los jóvenes .....	99
7. Ética y tecnología .....	48	Rafael Cordera Campos	
Juliana González		17. La Ciudad de México .....	104
8. Una nueva política social .....	52	Sergio Reyes Luján	
Rolando Cordera		18. Perspectivas de la protección civil en México .....	107
9. La autoconstrucción en México .....	59	Brígido Navarrete	
José Manuel Covarrubias		19. Infraestructura .....	114
		Daniel Díaz Díaz	
		20. Problemática del agua en México .....	120
		Simón González	
		21. Justicia .....	125
		José Luis Soberanes	
		22. Propuestas para una política gubernamental de comunicación social .....	130
		Raúl Trejo	
		23. Desarrollo y medio ambiente .....	138
		Daniel Piñero	

## INTRODUCCIÓN

Lo que el lector tiene en sus manos es un conjunto de trabajos realizados por un grupo de universitarios, cuyo compromiso con la nación les ha servido de aliento y guía para la elaboración de planteamientos y propuestas que contribuyan a resolver los múltiples problemas que el país vive.

Como en muchos otros momentos de su historia, la nación mexicana tiene hoy ante sí la tarea de hacer frente a viejos y nuevos problemas sociales: los que nacen de rezagos y marginaciones injustas y los que provoca el proceso de modernización del país. Los temas aquí tratados responden a estas dos características y se refieren a áreas estratégicas en las cuales descansa la posibilidad de resolver nuestros rezagos más persistentes y superar los retos del desarrollo de México.

Se trata de la opinión de estudiosos y especialistas, lo cual hace de esta edición un documento valioso, pues en él quedan consignadas opiniones expertas que bien podrían ser incorporadas en un plan de gobierno. La opinión personal y desinteresada de los especialistas universitarios puede contribuir a esclarecer las estrategias, las metas y las acciones más propiciatorias del desarrollo nacional y del bienestar de los mexicanos.

Importa mucho enfatizar que son análisis y propuestas que responden al compromiso social que estos universitarios se han impuesto a sí mismos. Sus opiniones no representan interés partidario alguno, sino exprean los resultados de su conocimiento científico y su deseo de llevarlos al orden práctico.

Por supuesto que lo anterior no los excluye de la responsabilidad que adquieren cuando hacen recomendaciones

para ser puestas a prueba. Ninguno de los autores elude esto y la Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, en tanto espacio abierto al intercambio razonado de ideas y propuestas, lo entiende de esa manera.

Estos trabajos también ponen de relieve que los universitarios, desde sus propios ámbitos, pueden contribuir con sus análisis, opiniones y sugerencias a resolver la multiplicidad de problemas que viven los mexicanos. De esta manera, se ilustra con claridad, que los universitarios cumplen con lo que el Rector de la UNAM, el Dr. José Sarukhán, ha recomendado como tarea de la institución:

“La sociedad mexicana le ha confiado a su Universidad Nacional la responsabilidad de crear y transmitir el conocimiento que requiere un país como el nuestro, a fin de propiciar un desarrollo más equitativo e independiente. De modo adicional, la sociedad exige que dicho conocimiento no sea meramente especulativo, sino que se vincule con las demandas sociales y sea oportuno con respecto a la situación nacional. Se requiere por ello que el esfuerzo de creación y transmisión del conocimiento se aplique en áreas productivas y de servicios, para establecer así lo que podríamos llamar el círculo social del conocimiento”\*.

Es intención de los editores que los trabajos que contiene esta publicación puedan ser conocidos por quienes están al frente de las instituciones públicas, las empresas privadas y las organizaciones sociales, a efecto de que puedan ser considerados y, en su caso, pudieran formar parte de los proyectos gubernamentales. Si esto se cumpliera, los editores y los universitarios que hicieron posible el presente libro a habrán visto cumplidos sus propósitos de contribuir a la prosperidad justa y digna de los mexicanos.

\* Palabras contenidas en el discurso pronunciado por el Sr. Rector Dr. José Sarukhán K., en la inauguración de las Jornadas Vallartianas, el 25 de octubre de 1993.

## EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

David Pantoja Morán  
Andrés Hernández López

*“Debemos otorgar especial  
atención a la inversión en  
las personas”*  
Ernesto Zedillo

### I. Planteamiento

En esta primera parte introductoria se pretende dar un panorama general de la educación media superior y de sus principales problemas.

Primeramente se hace referencia a problemas que de alguna manera son exógenos al ciclo, porque las variables que los determinan son externas al sistema educativo, por ejemplo, variables familiares, sociales, económicas, de mercado de trabajo, etc.

- Según los datos del XI Censo General de Población de 1990 sólo el 25.52% de las personas, en el grupo de edad de 16 a 19 años, estaban matriculados en el ciclo de educación media superior, a pesar de la enorme necesidad que en el país existe de tener grandes cantidades de cuadros bien educados y capacitados(1).
- En el año de 1993 la matrícula de este ciclo de estudios, registró 2'177,225 alumnos, cuya distribución por modalidades es la siguiente: universitaria propedéutica 1'277,904 (58.69%); tecnológica bivalente 489,116

## POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA EL CAMBIO DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Humberto Muñoz García

### Planteamiento de la problemática

El período de la historia mexicana en el que se encuentra inmersa la educación superior es de una transformación veloz en lo económico, social y político, que estimula un cambio de la universidad pública. A este respecto, se han formulado preguntas que tocan diversos niveles de análisis y van desde cuáles son las nuevas actitudes del gobierno frente a las universidades hasta cómo deben responder las instituciones ante la instauración de un modelo de desarrollo cuyos vértices son la apertura de la economía, la competencia y la equidad. También, sobre cómo lograr en este segmento educativo eficiencia en los procesos y eficacia en los resultados. Y más todavía, en el supuesto de que la educación es pilar fundamental del desarrollo nacional y en las universidades se encuentra en buena medida la inteligencia del país, cómo hacer para que el conocimiento que en ellas se produce tenga significado y la educación que se entrega relevancia y pertinencia sociales.

Estas cuestiones ilustran lo que hoy se debate en varias partes del mundo. Sus respuestas son de una alta complejidad, porque admiten el uso de distintos enfoques teóricos a partir de las visiones sobre la relación entre educación superior y sociedad, según realidades nacionales concretas. Las

particularidades de los países que influyen sobre las instituciones y sus potencialidades de cambio en un punto del tiempo se refieren a las tradiciones culturales, proyectos históricos, estructuras educativas, estilos de industrialización, estrategias de transferencia de tecnología, grado de heterogeneidad de los mercados de trabajo, formas de reclutamiento y clientelismo político, entre otras muchas, que sería largo enumerar.

En el caso de México, recientemente han ocurrido modificaciones de la estructura social en rasgos como los anotados, que han ido a la par, *grosso modo*, de la instauración de nuevas y variadas políticas educativas y de cambios correlativos en las instituciones universitarias, entre los que resaltan: la expansión de los setentas y la devaluación institucional en el decenio de la crisis, la diversificación del sistema de educación superior y la desconcentración de la matrícula, el aumento de la planta académica y su atomización, la burocratización y el debilitamiento de la fuerza de algunos actores otrora importantes en la esfera política de las universidades. Por diversos motivos, la transición de la universidad hacia una organización compleja por su tamaño y funciones se dio sin que se contara con un proyecto de reforma que marcara el rumbo. En el transcurso de este proceso apareció lo que se llama el agotamiento del modo de relaciones de la universidad con el gobierno. Se buscó reestablecerlas sobre nuevas bases mediante la asignación de recursos públicos por vía de la evaluación, criterios de calidad y diversificación de las fuentes financieras. Pero en su ejecución muchas de estas políticas no obedecieron a una planeación ordenada, sino que se aplicaron, a veces, de manera circunstancial para dar la respuesta más rápida posible a los problemas.

Así, los cambios recientes experimentados por las universidades no resultaron del todo satisfactorios para muchos de los intereses naturales en juego. De ahí que una parte importante de la discusión actual se centre en cómo formular un nuevo pacto entre la universidad pública y el Estado. Para ello, se vuelve necesario pensar en un conjunto de políticas que proporcionen incentivos de cambio a las instituciones, a lo que este documento busca contribuir. Es obvio que la

agnitud de la tarea lo rebasa. Por ello, su propósito es reducido en alcance. También por brevedad, se seleccionaron tres ejes estratégicos, definidos como aquellos que no pueden dejar de considerarse y modificarse para llegar a una forma renovada de la institución universitaria de carácter público y dar respuesta a cuestiones como las planteadas al inicio. Sobre tales ejes se hacen consideraciones y se establecen grandes lineamientos para la formulación y ejecución de la política pública en este sector de la educación superior.

## **1. Concertación, articulación y coordinación institucional**

**1.1** Los factores externos que impulsan el cambio para que las universidades operen en un nuevo esquema de relaciones con el gobierno parten de la formulación de un proyecto de educación superior del cual se deriven políticas para el sistema, segmentos y unidades componentes que trasciendan los períodos sexenales. Es con base en la explicitación del proyecto y las políticas que contenga que se pueden convenir objetivos y metas, nuevas "reglas del juego" entre la universidad y el gobierno que otorguen seguridad y continuidad a los lineamientos académicos institucionales. Asimismo, se requiere que las políticas gubernamentales estén coordinadas de tal manera que no existan traslapes entre las instancias que intervienen en el campo de la educación superior.

**1.2** La reestructuración de las relaciones entre la universidad y el Estado se ha dado a través de la evaluación como medio para impulsar políticas tendientes al cambio institucional. Para que la evaluación siga siendo promotora de innovaciones en el marco de un nuevo pacto, se sugiere establecer una instancia nacional autónoma que sirva como mecanismo de intermediación entre las instituciones y el gobierno que, además, esté integrada por distintos grupos representativos de la sociedad y dotada de capacidad jurídica y técnica. Su finalidad sería hacer el análisis de los resultados de las políticas aplicadas recientemente, elaborar un plan nacional con énfasis en las universidades públicas y plantear un esquema de evaluación que tenga como propósito resolver problemas y

desarrollar medidas compensatorias que auxilien a las instituciones débiles con potencialidades de superación académica, lo cual es garantía de una competencia institucional más equitativa a futuro. Este organismo tiene como funciones básicas definir los procedimientos de evaluación y administrar su aplicación externa a través de comités interinstitucionales y de pares. En esta medida orienta la política educativa, fortalece los acuerdos universidad-gobierno y mantiene los lineamientos del pacto. En este esquema, al gobierno le compete la tarea central de asegurar el cumplimiento del proyecto de desarrollo de la educación superior, manejar los instrumentos a su alcance para tal efecto y elevar el gasto al 1.5% del PIB. Las universidades, por su parte, deben tener la capacidad de autoregularse de acuerdo a las demandas de su entorno social y de los objetivos así como metas establecidos en dicho proyecto.

**1.3** Hay consenso sobre la carencia de investigación y la casi inexistencia de información estadística continua, sistemática y oportuna acerca de la universidad mexicana, lo que representa uno de los mayores obstáculos para el diagnóstico, la programación y la evaluación. En este sentido se recomienda fortalecer con más recursos financieros a los organismos que promueven la investigación en el campo (e.g. Programa Interinstitucional de Investigaciones en Educación Superior) y crear un programa nacional de información para el ramo que se desenvuelva en el organismo de intermediación citado.

## **2. Organización y gestión**

**2.1** El sistema de universidades públicas habrá de redefinirse en su organización para elevar la capacidad de incorporar los avances científicos, generar, transmitir y auxiliar en la aplicación del conocimiento, poner en marcha nuevas concepciones educativas que garanticen adquirir habilidades profesionales acordes con el nuevo modelo desarrollo y adoptar medidas para aumentar la permanencia y egreso de los estudiantes. Asimismo, su reorganización es indispensable

ble para contender con la presión de la demanda resultado de la urbanización y los cambios demográficos, reorientar la matrícula, equilibrar las profundas inequidades educativas que subsisten en el país y dar condiciones de competitividad internacional a la población que vive en las entidades y regiones más atrasadas. Calidad y crecimiento no son incompatibles. La nueva organización se promueve por el principio de diversificación y diferenciación de las instituciones en el espacio geográfico, por la complementariedad entre ellas y mediante la instauración de subsistemas institucionales a nivel regional y estatal, la definición de límites al crecimiento y tamaño de las unidades y la ampliación del conjunto para dar paso a universidades municipales, al menos en las 100 principales ciudades del país.

**2.2** En torno a la gestión, las instituciones universitarias deben orientar su organización bajo el principio de una conducción eficiente que: resalte la relevancia y pertinencia del quehacer académico, contribuya a romper las inercias administrativas que imponen resistencias a los cambios, abra espacios a la participación en la toma de decisiones mediante el fomento a la vida colegiada, agilice los procedimientos para el manejo y disponibilidad de recursos e insumos para la academia, promueva la utilización de sistemas de comunicación e información y desarrolle la sensibilidad para adecuar las tareas a un medio social competitivo. El logro de lo anterior significa: modificaciones a la normatividad de las instituciones, preparación y reclutamiento de cuerpos académicos directivos altamente calificados, disminución y simplificación de los controles directos del gobierno a la administración universitaria, instauración de reglas simples, pero efectivas, que demuestren un manejo transparente de los recursos financieros y aplicación de criterios convenidos para evaluar la calidad de la gestión y la administración de las universidades.

La promoción de cambios en la organización y gestión de las universidades enfrenta oposiciones, intereses y subjetividades que son difíciles de vencer. De ahí que se proponga un programa nacional de innovación universitaria que tenga las facultades de definir las áreas y magnitud de los cambios

organizativos en el sistema y sus componentes, modelos de gestión adecuados a las realidades institucionales, así como el desarrollo y aplicación de medidas que al mismo tiempo que logren dar mayor autonomía a los sujetos e instancias universitarias incorporen en el proceso de cambio a los actores involucrados en la enseñanza superior.

### **3. Academización**

Para exponer lo que sigue, se acepta que las universidades conserven los objetivos generales que en el devenir de su historia se han asignado, esto es, ser los principales centros de conocimiento y saber; por tanto, que el énfasis de los cambios radica en la organización y gestión que asuman las instituciones para el fortalecimiento de su vida académica. Asimismo, que la superación académica debe ser objeto de políticas públicas. Además, hay que reiterar que las universidades se sustentan, básicamente, en el cultivo de campos disciplinarios y especialidades a partir de los cuales se forman comunidades científicas y se desarrollan estilos de trabajo, valores y tradiciones. De esta forma, los académicos desempeñan un papel central y son el actor estratégico que posibilita los cambios educativos a futuro. Junto a ellos, los estudiantes son el otro gran actor, toda vez que mediante su preparación la universidad tiende un nexo estrecho con la sociedad.

**3.1** En la universidad hay un movimiento constante de creación y adopción de nuevo conocimiento que debe ser la base de un proceso permanente de renovación y consolidación del *currículum*. Las instituciones habrán de adaptar su normatividad, crear instancias, condiciones y mecanismos que estimulen la ocurrencia de dicho proceso. Se debe reconocer y aprovechar la responsabilidad que tienen las universidades en la determinación de los currícula escolares y en las innovaciones metodológicas para la práctica educativa. Al respecto, la modernización tecnológica de las universidades (sistemas de cómputo que posibiliten conexiones nacionales e internacionales) es impostergable.

3.2 Es necesario que las políticas de educación superior atiendan y apoyen a las instituciones para que realicen nuevos quehaceres particulares y actividades para desarrollos disciplinarios y multidisciplinarios que respondan a las demandas de su entorno social inmediato. En este sentido, se requiere que haya coordinación entre las políticas científicas y educativas e incentivos al crecimiento de la investigación.

3.3 Los académicos universitarios configuran redes y colegios que trascienden las instituciones y frecuentemente las fronteras nacionales. Es de la mayor importancia que las políticas públicas atiendan colectivos. En este sentido se requiere un programa nacional que fortalezca la comunicación académica directa, la circulación interinstitucional de profesores e investigadores y la obtención de grados, debido a que una parte sustancial del personal de carrera sólo cuenta con la licenciatura. También, crear una red editorial universitaria que garantice la distribución nacional de los libros y revistas que se publican en diversas partes del país. Además, reforzar y ampliar los programas de mejoramiento del trabajo académico, de recuperación salarial y de estímulos, todo lo cual debe convergir en una sola línea política.

3.4 Las políticas deben auspiciar el que una proporción considerable de los recursos se dedique a mejorar la infraestructura que utilizan los alumnos; asimismo, constituir un sistema nacional de becas y de estímulos a los estudiantes, visto como un instrumento de auxilio para incrementar la calidad, permanencia y egreso.

Para concluir, por razones de competitividad y competencia (a raíz del Tratado de Libre Comercio -TLC- y de la incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE), México no puede salir adelante si mantiene grandes asimetrías educativas con los países desarrollados. De la misma manera, sin dar soluciones a la calidad, acceso y distribución social y geográfica de la educación superior, no será posible el logro de la equidad y de una cultura ciudadana. Estos y otros motivos subyacen a la necesidad de que el gobierno y las universidades se comprometan a tomar la iniciativa de abrir opciones posibles que revitalicen al sistema de educación superior.

## EL SERVICIO SOCIAL EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Alfredo Popoca García y Aurora Saavedra

### Introducción

1. En la perspectiva de actualizar y mejorar el servicio social en las instituciones de educación superior del país, es importante subrayar la participación de aquellos estudiantes que en dichas instituciones realizan cada año su servicio social, misma que se suma a la de los egresados o exalumnos, que han conformado una importante participación social y productiva orientada sobre todo a la prestación de servicios en los renglones de salud, educación, vivienda, alimentación y servicios sanitarios para la población más desprotegida.
2. Considérese, por ejemplo, que tan sólo que en el renglón de salud se incorporan al servicio social anualmente un promedio de veinticinco mil estudiantes de las carreras de medicina, odontología y enfermería, mismos que ofrecen atención a catorce millones de habitantes de quinientas comunidades, muchas de ellas rurales.
3. El esfuerzo llevado a cabo por las universidades durante el cumplimiento de su servicio social no ha sido aislado, se ha contado con numerosas participaciones del sector público, en particular de la Secretaría de Desarrollo Social, que dentro del Programa Nacional