

La modernización de la educación superior en México: una agenda para la discusión

Roberto Rodríguez Gómez

Universidad Nacional Autónoma de México

A partir de la postguerra se inició en México un proceso de transformación de la enseñanza superior sobre la base de una serie de cambios fundamentales que, en su conjunto, habrían de modificar el perfil de la institución universitaria tradicional al conformar un sistema complejo por sus funciones académicas, sociales y políticas y diversificado por la variedad de opciones institucionales y modalidades de formación profesional.

La transición tuvo lugar tanto en el plano institucional como en el sistemático. Dentro del primero cabe referir el crecimiento de la organización en su conjunto, la actualización del currículum y la modernización de las instancias de administración, gestión y planeación.

En el nivel sistémico, la transformación más relevante atañe a la redistribución de las partes del conglomerado: la repartición territorial de la oferta educativa, la distribución por áreas de conocimientos y disciplinas, la estructura por niveles y la distribución por tipos de régimen de financiamiento. Estos procesos pueden ser comprendidos en las nociones de diversificación académica.¹

Otra importante serie de cambios se derivó de la ampliación de oportunidades de ingreso a la enseñanza superior en virtud del crecimiento del sistema; este proceso, al posibilitar el acceso de nuevos contingentes sociales a las universidades, redefinió el perfil social de la población estudiantil.²

En suma, el sistema de enseñanza superior experimentó transformaciones que, por su extensión y profundidad, modificaron la naturaleza y funciones que tradicionalmente tocó cumplir a la institución universitaria. La decisión política de extender la oferta de enseñanza superior tuvo como corolarios el incremento de los recursos humanos y la planta física de las instituciones universitarias, la experimentación de fórmulas universitarias, la experimentación de fórmulas de enseñanza para servir a una matrícula que crecía aceleradamente, así como la adecuación de las fórmulas de gestión administrativa y de régimen.

En el lapso que va de la postguerra al presente pueden ser acotadas varias fases de desarrollo.³ La primera de ellas se inició en los años cincuenta y se caracteriza por cimentar la base institucional de un sistema de universidades públicas a lo largo del territorio,

por fincar condiciones para la investigación científica, así como por delinear la figura del trabajador académico profesional, es decir de profesores e investigadores de dedicación exclusiva a sus actividades. Sobre esta plataforma, en el transcurso de la década de los sesenta se conformó un modelo acorde con las tendencias de renovación universitaria vigentes en el plano internacional. A través de estrategias de consolidación institucional se reformaron las funciones de investigación y difusión cultural, se amplió el abanico de opciones de formación disciplinaria, se fortaleció el ciclo de postgrado, y dieron inicio programas de preparación para la docencia y de becas para estudios en el extranjero. La universidad mexicana de los años sesenta persiguió los objetivos de modernización institucional, vinculación con un modelo global de desarrollo favorable a la industrialización, así como alcance y preservación de un nivel académico satisfactorio.⁴

Los años setenta constituyen una fase diferente en la historia de la enseñanza superior, que se caracteriza ante todo por la expansión del sistema. En la década se multiplicaron, con una velocidad sin precedentes, el número de estudiantes, profesores, trabajadores así como de instalaciones. La expansión planteó nuevos retos a la universidad, que fueron enfrentados a través del diseño y la implantación de modalidades curriculares innovadoras -en los niveles de bachillerato y licenciatura-, la generalización de fórmulas de planeación para el desempeño de las acciones de gestión académica y administrativa, y a través de adecuaciones al marco normativo general y a las regulaciones específicas en el plano institucional.

La fase de expansión con innovaciones educativas culminó en los primeros años ochenta. A partir de entonces se inició un ciclo cuyo rasgo más eminente es la redistribución de la oferta educativa, en todas sus dimensiones, y el tránsito de esquemas de planeación basados en la programación hacia fórmulas de evaluación *ex-post* y de incentivo a la productividad.

Las modalidades que ha asumido el sistema de enseñanza superior en la historia contemporánea de nuestro país han sido resultado de la convergencia de una serie de factores y presiones, entre los que destacan, por su peso: a) las relaciones entre el estado y el sistema de enseñanza superior en general y con las instituciones en lo particular, así como la expresión de estas relaciones en políticas de organización y estrategias de reforma; b) la configuración de demandas sociales sobre la universidad; c) la movilización de los actores universitarios -académicos, estudiantes y trabajadores- dentro de las instituciones; d) la adaptación de pautas de cambio derivadas de los modelos internacionales de desarrollo de la enseñanza superior.

El entrelazamiento de estos factores se propone delinear una perspectiva general para explicar las tendencias de cambio del sistema de enseñanza superior; interesa en especial abordar el análisis de las coyunturas en que tuvieron lugar los sucesivos ciclos de expansión y contracción del sistema, así como sus principales consecuencias en la situación contemporánea.

EL CICLO DE EXPANSIÓN

En 1950 la población de licenciatura no llegaba a 30 mil estudiantes, lo que representaba entonces el 1.3% de los jóvenes entre 20 y 24 años; seis años más tarde la matrícula se había duplicado y en 1960 se registró un total superior a 80 mil estudiantes, es decir el 2.6% del grupo de edad relevante (véase cuadro 1).

En el curso de los años cincuenta varios factores concurrieron para posibilitar una primera etapa de crecimiento. Durante la década, el número de universidades públicas se duplicó; hasta 1950 existían 12 instituciones con el rango de universidad,⁵ incluyendo el Instituto Politécnico Nacional.⁶ Entre 1950 y 1960 se establecieron otras 13 universidades públicas en distintos lugares del territorio nacional⁷ y en 1953 se inauguró la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).⁸ Durante los años sesenta el ritmo del crecimiento de la década anterior (9.7% anual promedio) se mantuvo en el mismo nivel, lo que se debió principalmente a la consolidación del grupo de instituciones establecido en los cincuenta; además en el período se fundaron otras cuatro universidades públicas.⁹ No obstante que las universidades del interior comenzaron a dar atención a la demanda regional, al final de la década la capital de la República acogía más de la mitad de la matrícula nacional.

Así, sobre la base de un incipiente sistema de universidades en el país, en los primeros años setenta dio inicio una etapa de aceleradas y profundas transformaciones del sistema de enseñanza superior. Durante la década, la expansión se constituyó en el factor dinámico de las transformaciones que se experimentaron, en la medida en que el crecimiento presionó a las instituciones a renovar sus estructuras, políticas y prácticas académicas y administrativas.¹⁰ La decisión de incrementar las dimensiones del sistema tuvo lugar en un contexto político en que la reforma de la educación representaba una prioridad indiscutible del programa gubernamental.

El crecimiento y expansión que experimentó el sistema de enseñanza superior asumió una serie de condiciones que modificaron la organización de la enseñanza universitaria como tal. Entre los rasgos que ya se han señalado recapitularemos en los siguientes.

En primer lugar, la recomposición del tablero de negociación entre el estado, el sistema de enseñanza superior y los grupos sociales demandantes. Por un lado, la ampliación de la oferta educativa en los niveles medio superior y superior representó para el estado una prioridad dadas las presiones de una demanda social generada por procesos de orden estructural, especialmente por la dinámica demográfica, la urbanización y la emergencia de capas sociales medias, y por los defectos de las políticas educativas públicas de los años cincuenta y sesenta que favorecieron el crecimiento de los niveles básico y medio; y también una prioridad en vista del modelo de desarrollo económico planteado por el régimen. Por otro lado, después de la crisis de legitimidad derivada del 68 mexicano, el poder ejecutivo federal buscó reponer

su autoridad y prestigio político entre la clase media y los intelectuales¹¹ al promover la asimilación orgánica de la disidencia mediante la cooptación en su forma tradicional, pero también a través de la generación de oportunidades de empleo en la administración pública y mediante el apoyo a proyectos que implicaban, para tales grupos, un nivel de participación y compromiso con las instituciones públicas, el cual es por supuesto el caso de las entidades de educación y cultura.

En su aspecto económico, el impulso gubernamental otorgado al desarrollo de la enseñanza superior encontró un respaldo en el consenso internacional sobre la relevancia de la educación para el desarrollo, el cual se tradujo, en su momento, en la concurrencia de divisas para el financiamiento de proyectos educativos a partir de créditos otorgados por agencias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo,¹² y fundaciones privadas como Ford, Rockefeller y Mellon. Políticamente, la estrategia estatal de expansión universitaria puede interpretarse como una forma de asimilación aunque también de anticipación y encabezamiento de demandas sociales y políticas, particularmente de las clases medias, y como una forma de compromiso con las universidades autónomas, una oportunidad para que éstas emprendiesen procesos de transformación y desarrollo a cambio de atender una matrícula más numerosa.

En segundo lugar, debe considerarse la percepción en la academia sobre la necesidad de reformas e innovaciones educativas que, en el contexto mencionado, movilizó un proceso de cambios en el currículum así como el diseño de nuevas modalidades de organización (sistemas departamentales, modulares, abiertos y multicampus), promoción de nuevas carreras y la reforma de los planes de estudio vigentes, la introducción de tecnología educativa y de nuevos métodos de enseñanza en las áreas de diseño, programación, práctica docente y evaluación, en fin la crítica de los papeles tradicionales de profesor y estudiantes, entre los cambios más importantes.

Las innovaciones educativas de los setenta se desarrollaron en paralelo a los sistemas tradicionales. Como se señaló páginas atrás, la reforma universitaria consistió principalmente en la creación de instancias alternativas antes que en la modificación de las existentes: universidad abierta, creación de nuevos bachilleratos y unidades de estudios superiores, de posgrado e investigación, apoyo a la infraestructura de promoción cultural, apertura de nuevas universidades, entre otras.

Un rasgo eminente de las modificaciones curriculares de la época radica en su emplazamiento en medio de la tensión entre el discurso radical heredado de los movimientos sociales de los sesenta, y los componentes conceptuales y metodológicos de una pedagogía diseñada con el fin de articular la enseñanza superior con los objetivos de desarrollo propios de las naciones industrializadas.¹³ Esta serie de condiciones explica, al menos parcialmente, la cantidad de obstáculos y dificultades que encontraron los proyectos de innovación universitaria en el momento de ser llevados a la práctica.

En tercer lugar, destaca el desarrollo de las funciones de administración y planeación como formas alternativas de régimen universitario tanto en el contexto de la relación entre el estado y el sistema de enseñanza superior, como en el interior de las propias entidades universitarias.¹⁴

La presencia de nuevos sujetos y actores sociales en la universidad y la redefinición

de los roles profesionales, políticos y sociales de los tradicionales, contribuyeron a modificar el escenario. La expansión posibilitó el acceso de una población estudiantil más heterogénea desde el punto de vista de su origen social así como de una mayor proporción de mujeres; las universidades dejaron de ser eminentemente metropolitanas y diversificaron sus opciones de formación profesional; se consolidaron los organismos sindicales y gremiales como gestores de la corporación académica, al tiempo que la figura de funcionario-administrador cobró una enorme relevancia en el mapa político de la organización.

El crecimiento de la universidad hizo de ella un mercado profesional importante. Al menos la primera ola de egresados formados en esa coyuntura, encontraron abiertas las puertas de las universidades para continuar en ellas como académicos o como jóvenes funcionarios.¹⁵ Además, dada la simultánea expansión del estado en el período, las oportunidades de empleo coincidieron en ese momento con la demandas generadas por la expansión.

EL CICLO DE ESTANCAMIENTO Y DIVERSIFICACIÓN

La característica más descollante de las transformaciones que vivió la universidad de los ochenta en México está denotada por la pérdida del dinamismo que la definió en la década inmediata anterior. Los dos instrumentos fundamental de la política educativa en los setenta, crecimiento y reforma, dejaron de marcar pauta en el desarrollo del sistema de enseñanza superior.

Por una parte, obedeciendo a razones de orden político y económico, el sentido de la reforma educativa, que había descansado principalmente en la implantación de alternativas curriculares, cedió lugar a la experimentación de medidas de innovación menos ambiciosas, tales como la creación o especialización de carreras y posgrados, la reforma de planes de estudio y la experimentación de innovaciones de orden pedagógico, especialmente en modalidades de enseñanza abierta -autoinstrucción, educación a distancia y sistemas tutoriales- y de monitoreo del aprendizaje.¹⁶

Al mismo tiempo, las funciones de planeación, tanto en el plano institucional como en el sistémico, cobraron una gran importancia en la definición de la política educativa. Dichas funciones se desarrollaron a partir del diseño y desarrollo de estrategias, instrumentos e instancias orientadas a la coordinación de los organismos de planeación con base en una serie de acuerdos de trabajo entre la Secretaria de Educación Pública (SEP), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES) y las instituciones de enseñanza superior.

Por otra parte, la estrategia de crecimiento cuantitativo general del nivel fue reemplazada por una política de descentralización de las unidades encargadas de la docencia universitaria, de tal suerte que el sistema de enseñanza superior pronto dejó de crecer con el ritmo que había alcanzado, al punto de retroceder en su capacidad relativa de atención a la

demanda. Ello no quiere decir que, como sistema, haya permanecido igual al inicio y al final del decenio. Por el contrario, registró modificaciones importantes en cuanto a la distribución de las oportunidades escolares, la orientación vocacional de la matrícula, el balance entre instituciones públicas y privadas y la proporción entre las modalidades universitaria y tecnológica.

Estos cambios pueden ser referidos en torno a cuatro órdenes del problema:

- Estancamiento de la capacidad de cobertura de la demanda potencial. No obstante que en la década 1980-1989 el volumen total de matrícula de licenciatura registró valores positivos de crecimiento, el incremento relativo anual de la oferta se empató con la tasa demográfica de crecimiento del grupo en edad escolar. Esto quiere decir que, a pesar del esfuerzo por mantener una oferta en crecimiento, la capacidad de cobertura del sistema permaneció intacta entre el principio y el final del período.
- Diferenciación de la oferta (universidades y enseñanzas tecnológica). Es de hacerse notar que el segmento tecnológico del sistema de enseñanza superior mexicano registró en la década valores de crecimiento considerablemente mayores a sus correlativos en el segmento universitario. El número de establecimientos públicos de enseñanza superior tecnológica (Institutos Tecnológicos) se incrementó significativamente pero, lo que es más importante, esta pauta de crecimiento se acompañó de una política de descentralización a través de la cual se logró abarcar prácticamente todo el territorio nacional; en cambio la oferta de plazas universitarias en el sector público se limitó a ampliaciones de infraestructura en las instituciones existentes.
- Evolución de la matrícula por áreas de conocimientos. En el período de los ochenta la distribución matricular por grandes áreas de conocimientos permaneció casi incólume. Sin embargo, se observa el despunte de algunas nuevas profesiones, tales como las disciplinas relacionadas con la computación, así como el afianzamiento de la demanda sobre un conjunto de carreras tradicionales (abogacía, contabilidad y administración, medicina, ingeniería civil). Por otra parte, es notorio el sesgo en la preferencia por títulos profesionales que conducen al mercado asalariado, en desmedro de las profesiones liberales y las disciplinas científicas.
- Balance sistema público vs. sistema privado. Aunque en esta década el balance cuantitativo entre los sectores público y privado de la enseñanza superior registró cambios poco significativos (de un 16% a un 18% en la matrícula privada), el dato relevante es el incremento de nuevos establecimientos privados de enseñanza, en su mayor parte entidades que ofrecen un número limitado de carreras tradicionales y que cuentan con una infraestructura mínima de recursos humanos y materiales. Así, durante el período se afianzó la presencia de un sector terciario (diferente del universitario y tecnológico) que habría de madurar en la presente década.

El cambio de estrategia -diversificación en vez de crecimiento concentrado- que se inició a partir de 1982 y recorrió toda la década, está directamente relacionado con la transformación de la pauta general de desarrollo adoptada a partir del sexenio del presidente De la Madrid; asimismo es interpretable a la luz de la reestructuración de la administración pública, y del sector educativo en particular, en este mismo período.

El estado mexicano enfrentó la crisis económica de los primeros años ochenta mediante instrumentos de política financiera y fiscal, la reforma de la administración pública con base en estrategias de austeridad del gasto, y a través del adelgazamiento de la base institucional y el empleo burocrático.¹⁷ En este contexto, la participación del ramo educativo en el presupuesto público sufrió severamente el impacto de la reforma administrativa,¹⁸ pero además cambió el enfoque de su aplicación. La inversión pública en el ramo se concentró principalmente en compensar el rezago en la educación primaria, y en segundo término en desarrollar modalidades de enseñanza media superior de carácter tecnológico y terminal.

Puede notarse la consonancia de esta fórmula con los cambios de prioridades que en la misma década se estaban proponiendo desde los principales organismos internacionales de fomento educativo, como UNESCO, BID y Banco Mundial, que recomendaban canalizar recursos en forma preferente a la educación básica y la formación tecnológica, habida cuenta de las mayores tasas de retorno observadas en estos segmentos de la estructura educativa.

En el ámbito del sistema de educación superior, la década se caracteriza por un énfasis en la implantación de mecanismos y procesos de planeación y evaluación de carácter sectorial. Si en la fase expansiva los instrumentos del cambio fueron crecimiento e innovación, en esta etapa se apostó en favor de la coordinación y racionalización de las unidades del sistema. En efecto, durante la década se formularon un conjunto de planes y programas entre los que cabe resaltar: el Plan Nacional de Educación Superior en México para el período 1981-1991 (ANUIES, 1982), el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) en 1983 y el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) definido por la SEP y la ANUIES en 1986. En ellos se plasma la estructura de instancias de coordinación institucional, local, regional y nacional para la implantación de los proyectos derivados del ejercicio de la planeación.¹⁹

TENDENCIAS

Al transcurrir los años noventa algunas de las tendencias desarrolladas durante los ochenta se han consolidado, otras en cambio han modificado su dirección. A continuación se emprenderá la descripción de los cambios más señalados, en especial en lo que respecta a la distribución de la oferta educativa.

a) Cambios en la distribución por tipos institucionales

El impulso que adquirió el segmento privado durante el decenio de los ochenta ha prevalecido y logrado acrecentar su presencia en la enseñanza superior. En los primeros cuatro años de la década fueron inauguradas 26 instituciones privadas. El sector público únicamente incorporó una nueva universidad, en el estado de Quintana Roo, 11 tecnológicos de nivel superior, y 4 tecnológicos en la modalidad denominada “universidades tecnológicas”.

La creación de nuevas unidades y la consolidación de las fundadas la década anterior ha hecho que el balance entre entidades públicas y privadas se modifique significativamente. La proporción de inscritos en el segmento público, que en los ochenta permaneció invariable, descendió en 1992 a 80.9% La cifra más reciente reporta una proporción de 78% en el segmento público.²⁰

b) Tendencias en la distribución por áreas de conocimiento

En este aspecto, las tendencias fincadas de la década anterior han conservado su orientación. Las áreas de ciencias agropecuarias, de ciencias naturales y exactas y de ciencias de salud continúan despoblándose. La primera de ellas, que todavía en 1989 captaba 6.2% de la matrícula total, con más de 65 mil estudiantes, descendió en 1994 a menos del 3%

En el caso de las ciencias naturales y exactas el fenómeno se repite, si bien con menor intensidad. En 1989 su proporción en el conjunto era de 2.7% y en 1994 de 1.9% Otro tanto sucede con las disciplinas asociadas a la salud; entre 1989 y 1994 el área descendió en su representación del 11% al 9.5% Cabe hacer notar que en los tres casos mencionados el número de inscritos en 1994 fue anterior a los matriculados en 1989.

El área de ciencias sociales y disciplinas administrativas ha continuado con su tendencia de crecimiento. En 1994 una población ligeramente superior a 50% se encontraba inscrita en carreras de la misma. El análisis por disciplinas específicas muestra que dicha expansión es debida al incremento de la demanda de formaciones contables, administrativas e informáticas.

El área de ingeniería y tecnología ha tenido un ligero repunte en los últimos años al avanzar con una tasa de crecimiento anual medio de 3.5%. Esto se debe a la enorme demanda de formación profesional en disciplinas asociadas a la computación.

Por último, el área de educación y humanidades conserva su proporción de 3% en el cuadro de conjunto, la misma que en 1981 y 1989. Al respecto acaba destacar que la estabilización del área se origina en la constante demanda de carreras vinculadas con la educación.

c) Cambios en la distribución de la matrícula por sexo

Las diferencias en la demanda de enseñanza superior por sexo representan un fenómeno relevante. Al respecto es discernible una doble tendencia, a) el segmento femenino se ha incorporado a las oportunidades de educación superior hasta casi alcanzar paridad; b) el fenómeno de relativa equiparación de las posibilidades de acceso por sexo se debe no sólo al crecimiento de

una mayor proporción de mujeres, sino, simultáneamente, a una progresiva disminución del volumen absoluto de hombres que han optado por ingresar a la enseñanza superior.

En 1981 la proporción de mujeres integradas al sistema de enseñanza superior era aproximadamente 30%, en 1985 se incrementó a 35%, en 1989 llegó a 39%, y en 1995 registró 45%.²¹ En este contexto, la tasa de incremento medio anual es muy distinta entre hombres y mujeres; mientras que, entre 1985 y 1994 la incorporación masculina creció a una tasa de 5.6% anual, la tasa masculina de crecimiento ha sido 0.1% en el mismo período. En tanto que en los años noventa el volumen de mujeres ha crecido continuamente -de hecho el número de mujeres en 1994 supera en más de 150 mil individuos la cifra de 1985- la cantidad de hombres ha permanecido prácticamente constante. En la estadística de primer ingreso al ciclo de licenciatura se observa que el número de hombres que se incorporaron a los estudios superiores en 1994 fue inferior a la inscripción de 1989. La doble tendencia de "feminización" y "desmasculinización" de la matrícula es general en la distribución por áreas de conocimiento, no obstante que varía en proporción en cada una de ellas.²²

Con el objeto de discernir las pautas generales de desarrollo del sistema de educación superior en México, y dentro de ellas la problemática de la expansión de las oportunidades de acceso al mismo, a lo largo de esta presentación se han confrontado las principales orientaciones de política pública referidas al ámbito universitario con las tendencias de desarrollo de la matrícula en los períodos correspondientes. Al respecto identificamos dos grandes ciclos o fases, la fase expansiva, que comprende el período de los años cincuenta hasta los primeros ochenta, y la fase de recesión del crecimiento y diversificación sistemática, que abarca las décadas de los ochenta y noventa.

Dentro de cada una de estas fases se distinguen diferentes proyectos políticos y una diversidad de estrategias y modalidades para llevarlo a cabo. Así, por ejemplo, el ciclo de expansión se inicia con la creación de universidades en el territorio nacional, prosigue con la consolidación de estas instituciones y con los primeros intentos de implantación de un sistema nacional de enseñanza superior. En los setenta, se percibe una intersección entre la estrategia de expansión -que cobró una velocidad significativa- y las políticas de reforma cualitativa. El ciclo llega a su término en los primeros años ochenta con la decisión gubernamental de aminorar y controlar el crecimiento y dar prioridad a las políticas de desconcentración, mejoramiento de la calidad y centralización de las instancias operativas de planeación.

En el curso de la década anterior y la presente se observa en efecto una progresiva pérdida de dinamismo de la política de crecimiento. Por el contrario, la oferta de educación superior pública apenas se ha sostenido en términos de su cobertura social.

Junto con ello, sin embargo, el sistema se ha transformado en varias direcciones. En primer lugar, se han verificado cambios trascendentes en el terreno de la planeación, la gestión y la administración de las instituciones, los cuales pueden ser englobados en las nociones de racionalidad, eficacia y eficiencia tanto de las instituciones como del siste-

ma. En segundo lugar, se han desarrollado una serie de tendencias en el ámbito correspondiente a las orientaciones de la demanda educativa; que se han concretado en modificaciones en las preferencias vocacionales de la demanda (con énfasis en las carreras asociadas al sector de los servicios y al empleo asalariado), y en tercer lugar son visibles nuevas pautas de redistribución de la oferta educativa, las cuales se derivan del apoyo otorgado a las entidades federativas con mayor rezago en materia de cobertura educativa, el impulso al segmento tecnológico y el fomento a los programas de posgrado, entre otros factores. Por último, en contraposición con el estancamiento de la oferta de la educación superior pública, se ha desarrollado un cambio sostenible en el balance de instituciones públicas y privadas, toda vez que el segmento privado comienza a adquirir relevancia como opción efectiva de la demanda que el segmento público ha dejado de asimilar.

UNA AGENDA PARA LA DISCUSIÓN

En el debate internacional ²³ sobre las innovaciones deseables para la universidad es notorio un cierto consenso en torno a los problemas -cobertura, calidad, pertinencia y relevancia de la formación. También se advierte un nivel de coincidencia sobre la necesidad de impulsar reformas para superar la situación de crisis, y se reconoce el papel clave que asume la enseñanza superior en pro del objetivo de contar con la capacidad tecnológica autónoma indispensable para participar competitivamente en el mercado global. Sin embargo, hay divergencias y desacuerdos fundamentales en torno de las modalidades de reforma propuestas y sobre las medidas que se consideran adecuadas para impulsar las transformaciones-.

Así, por ejemplo, si bien existe una amplia coincidencia en el objetivo de lograr un balance apropiado entre oferta y demanda educativa, así como en formar un volumen de profesionales, técnicos y científicos en calidad y cantidad para acometer los retos de la producción y la gestión globalizadas, el grado de acuerdo es menor en torno a las medidas que sería necesario implantar en favor de estos objetivos: ¿debe continuar el crecimiento de los sistemas universitarios? ¿bajo qué modalidades de enseñanza? ¿en quién(es) recae la responsabilidad de financiar la expansión y modernización universitaria? ¿Quién o quiénes definen los cambios específicos que es necesario promover? Estas, entre otras cuestiones, son cruciales en el tránsito de una agenda de intenciones y objetivos a un programa concreto de acción.

Para finalizar esta presentación se abordarán algunos de los retos que, a juicio del autor, son de impostergable respuesta para acceder al siglo XXI con una universidad fortalecida y en desarrollo.

Cobertura y calidad. La dinámica de cambio universitario de las últimas décadas configuró una diversidad de combinaciones entre tamaño y calidad académica, desde instituciones de gran tamaño con niveles de calidad satisfactorios, entidades minúsculas con estándares cualitativos precarios, y situaciones intermedias entre estos extremos. Si en algún

momento el discurso de política educativa tendió a situar como alternativas las metas de cobertura social y calidad universitaria, hoy resulta evidente que uno y otro objetivos -mejorar los niveles de cobertura social de la enseñanza superior y mejorar la calidad de las funciones universitarias- son irrenunciables y deben buscarse en forma simultánea para consolidar un sistema de universidades que compita con los estándares que, en uno y otro aspectos, exhiben los países del mundo desarrollado y de las naciones de reciente industrialización.

Igualdad y equidad. El objetivo de igualdad se refiere a la capacidad del sistema de enseñanza superior para ofrecer oportunidades de educación superior a todas las personas que poseen condiciones académicas suficientes, sin menoscabo de su origen social, condición de género o edad, o cualquier otra característica social o cultural. La igualdad de oportunidades exige un balance entre los volúmenes de oferta y demanda del sistema, lo cual es complejo en virtud de que este balance se ve presionando por fuerzas y dinámicas que son externas a la institución universitaria: la dinámica demográfica, las políticas educativas prevalecientes en los subsistemas de educación básica y media, y por el mercado de trabajo. Pero el tema de la igualdad formal de oportunidades no agota la problemática de las relaciones entre las desigualdades sociales y la enseñanza superior; en íntima conexión se encuentra la problemática de educación socialmente equitativa, es decir el conjunto de disposiciones normativas cuyo propósito es asegurar un mínimo de calidad entre la diversidad de establecimiento encargados de la formación universitaria. En función de este objeto se trata de evitar que la liberalización de las posibilidades de impartir enseñanza superior (proceso que en términos generales ha compensado las dificultades de expansión universitaria) alimente las formas de segmentación social presentes en un sistema institucionalmente diferenciado.

Diversidad institucional. En efecto, la diversificación institucional en curso, derivada tanto de procesos de privatización del servicio educativo como de procesos de especialización funcional dentro del sistema, ha representado una válvula de escape a las restricciones financieras del subsidio de la universidad pública, y también una respuesta a la multiplicidad de demandas sociales y económicas que se depositan en la enseñanza superior, sin embargo en repetidas ocasiones se ha prohiado un segmento institucional que cumple con funciones de docencia superior en un nivel cualitativo ciertamente insatisfactorio. En este sentido se requiere instaurar o fortalecer instancias y procedimientos de acreditación que autoricen este tipo de instituciones, que evalúen periódicamente su funcionamiento, y sancionen la expedición de certificados y títulos. El tema de la acreditación y de los agentes socialmente legítimos para llevarla a cabo (instancias gubernamentales, corporaciones universitarias y organismos no gubernamentales tales como los colegios profesionales y las organizaciones de ex alumnos) representa un tema de discusión relevante.

Desarrollo regional. No cabe duda que las instituciones universitarias modifican el medio en que son implantadas. La creación de entidades de esta naturaleza tiene efectos en la renta del suelo del entorno inmediato, en la provisión de recursos de infraestructura urba-

na, en el ámbito de la cultura y por supuesto en el mercado de trabajo local; en este sentido, además de ser focos de atracción de demanda escolar, representan las universidades potenciales polos para el desarrollo regional. Orientar las estrategias de descentralización y desconcentración de la oferta escolar bajo esta óptica, superando la tónica de satisfacer rezagos históricos en la provisión territorial de los recursos, implica orientar inversión para el establecimiento de centros universitarios de alta calidad en diferentes regiones. A través de esta política es factible contender con el problema de la saturación de la demanda sobre las carreras tradicionales y contribuir a una mejor distribución del mercado de las profesiones en el territorio nacional; pero además representa una oportunidad para diseminar cuadros académicos de excelencia (profesores e investigadores) en el interior del país.

Currículum flexible. La adecuación de la universidad a las exigencias del mundo actual precisa de cambios sustantivos en el plano de los contenidos disciplinarios (qué y para qué se enseña), los métodos de enseñanza y comunicación de conocimientos (cómo se enseña), y muy particularmente en el terreno de la evaluación y certificación de los aprendizajes, donde el borde del siglo XXI prevalecen tradiciones pedagógicas en extremo añejas y seguramente anticuadas. La modernización del sistema de enseñanza superior, para ser efectiva y alcanzar un estadio superior de desarrollo, deber cobrar vida en el acto cotidiano de la enseñanza y el aprendizaje, posibilitar una auténtica gama de opciones de formación a los estudiantes mediante modalidades de currículum flexible, así como fomentar los valores de actualización y educación continua como necesidades intrínsecas del ethos académico y profesional.

Integración. Uno de los retos principales de los sistemas universitarios consiste en la necesidad de lograr mayores niveles de interacción entre: a) el conjunto de instituciones que conforma en cada caso el sistema de enseñanza superior, esto es, integración intrasistémica; b) el sistema de enseñanza superior, el resto de la estructura educativa nacional y el aparato de investigación científica y tecnológica, es decir, integración intersistémica; c) integración de carácter internacional a través de convenios con instituciones universitarias en otros países en el marco de acuerdos de integración regional. Tanto en el nivel microsocioal, que corresponde a las prácticas de interacción entre individuos y grupos, como en el plano macrosocioal, que involucra el conjunto de relaciones entre organizaciones, el tema de la integración es fundamental habida cuenta de los cambios en las modalidades de organización del trabajo académico, que indiscutiblemente se están orientando hacia nuevas formas comunitarias en las que la globalización del conocimiento marca una ruta que es, al mismo tiempo, inevitable y potenciadora de las capacidades actuales.

Financiamiento. El acceso a mejores niveles de calidad en las universidades, y la expansión de la capacidad de atención a la demanda, tienen como condición de posibilidad la ampliación de la base financiera. El tema es problemático si se considera el contexto de recesión económica por el que atraviesan los países de la región en la actualidad. No obstante, resulta indispensable idear y experimentar alternativas sobre la base de los esquemas de vinculación

con las empresas privadas y el sector público, de la recuperación de costos de matrícula con base en programas de becas-crédito y otras opciones, y la concurrencia en el mercado a través de servicios universitarios tales como clínicas y hospitales, asesorías y consultorías, gestión informática, diseños tecnológicos y patentes, entre otros.

Evaluación e innovación. La evaluación de rendimientos y productividad se ha implantado en las universidades como componente en el proceso de gestión académica. El ejercicio de evaluación se ha vinculado específicamente a tareas rutinarias de supervisión y control, a procedimientos de estímulo selectivo, y en algunos casos a funciones de rendición de cuentas (*accountability*) sobre presupuesto y gasto. Sin embargo, la evaluación cobra un nuevo sentido en el momento en que promueve y orienta las innovaciones necesarias para adelantar en los objetivos de actualización y mejoría del sistema y sus componentes. En ese sentido es preciso establecer nexos de estructura y función entre las tareas de evaluación e innovación universitaria.

Gobernabilidad. Al entender por gobernabilidad universitaria²⁴ el conjunto de relaciones políticas “internas” (entre autoridades y actores de la vida académica) y “externas” (entre la universidad y las instancias, grupos y sectores e la sociedad civil y el sector público), se advierte que la larga preeminencia de eje universidad-estado en la definición de tales relaciones, comienza a dejar de marcar la pauta en la definición de las prioridades y estrategias que impulsan el cambio. En su lugar se asiste a la conformación de un tejido mucho más complejo de relaciones, en el que participan tanto los actores tradicionales de la dinámica política universitaria, como una larga serie de actores emergentes (partidos y grupos políticos, organizaciones no gubernamentales, empresarios, asociaciones profesionales, organizaciones eclesiásticas, movimientos sociales, etc.). La capacidad de la universidad para articular vínculos estables y productivos que den respuesta a las nuevas demandas y responsabilidades de la sociedad del presente constituye un factor de la mayor importancia en la dinámica de transformación de esta institución. La fórmula aparentemente paradójica de más autonomía y mayor vinculación,²⁵ obliga a las universidades a diseñar nuevos instrumentos para satisfacer las demandas de la sociedad y el estado de fin de siglo.

Pertinencia social. Si bien escapa a las instituciones la posibilidad de garantizar empleo a sus egresados, toca a la formación universitaria como tal contribuir a la conformación de un mercado de trabajo profesional más flexible. Diversificar y redimensionar la oferta de capacitación profesional, mejorar la calidad y aplicabilidad de los conocimientos, auspiciar la formación permanente, diseñar alternativas para una demanda en constante crecimiento, orientar a los universitarios hacia el trabajo y la producción, en vez del empleo asalariado como opción exclusiva son, entre otras posibilidades de acción, tareas que las universidades pueden cumplir para romper el círculo vicioso.

Cuadro 1
México. Sistema de Educación Superior
Población escolar de nivel licenciatura

Años	Población 20 a 24 años	Matrícula Universitaria		
		Primer ingreso	Total	% Cobertura
1950	2,299,334		29,829	1.30
1955			46,605	
1960*	2,947,072		83,065	2.82
1965			140,848	
1970	4,032,341	65,016	210,111	5.21
1975		149,729	475,888	
1980	6,154,527	196,569	731,291	11.80
1985		225,134	961,468	
1990	7,829,163	241,194	1,078,191	13.77
1995		276,838	1,217,431	

* El dato de matrícula corresponde a 1961.

Fuentes: INEGI, 1994. ANUIES, 1995

NOTAS

1. Sobre las nociones de masificación y diversificación véanse los ensayos de Rodríguez (1978) y Kent (1992).
2. Véase De Ibarrola (1982) y Rodríguez Gómez (1996).
3. Con respecto a la división del desarrollo universitario en fases o períodos, confrontese entre otros los trabajos de Fuentes (1983), Kent (1992), Padua (1994), Villaseñor (1994), Rodríguez Gómez (1995) y Varela (1996).
4. Sobre el desarrollo de la universidad mexicana en los años sesenta véanse: Urquide y Lajous (1967), King *et al.* (1972), Castrejón (1976) y Fuentes (1983).
5. La Universidad Nacional Autónoma de México (1910), la Michoacan de San Nicolás de Hidalgo (1917), la Autónoma de Sinaloa (1918), la Autónoma de San Luis Potosí (1923), la Universidad de Guadalajara (1925), la Autónoma de Nuevo León (1933), la Autónoma de Puebla (1937), el instituto Politécnico Nacional (1937) y las universidades de Colima (1940), Sonora (1942), Veracruz (1943) y Guanajuato (1945).
6. El Instituto Politécnico Nacional fue fundado en 1937.
7. La Universidad Autónoma de Morelos (1953), la Autónoma de Chihuahua (1954), el Instituto Tecnológico de Sonora (1955), la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (1955), la Autónoma del Estado de México (1956), la autónoma de Tamaulipas (1956), la Autónoma de Coahuila (1957), la Universidad Juárez de Durango (1957), la Autónoma de Baja California (1957), la Autónoma de Zacatecas (1958), la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (1958), la Autónoma de Querétaro (1959) y la Autónoma de Guerrero (1960).
8. En sus instalaciones de Ciudad Universitaria la Universidad Nacional dio cabida a 25 mil estudiantes, cifra que duplicó en menos de 10 años.

9. La Universidad Autónoma de Hidalgo (1961), la Autónoma del Carmen (1965), la Autónoma de Campeche (1965) y la Autónoma de Nayarit (1969).
10. Guillermo Villaseñor coincide en este aspecto al señalar: "El conjunto de mutaciones tan fuertes que se han dado en el seno de las universidades durante los últimos 20 años, han sido causa y producto, simultáneamente, de la expansión" (Villaseñor, 1994:14).
11. Véanse Zermeño (1981), Bartolucci y Rodríguez Gómez (1983) y Varela (1996).
12. Al respecto precisa Rocío Llarena: "La instrumentación de esta estrategia (el fomento a los programas educativos) se realizó a través de agencias internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y la Agencia Internacional para el Desarrollo. Para ello, transfirieron cuantiosos recursos en forma de préstamos, garantías, becas, etcétera para la educación. De esta manera, en el período 1965-1975 (se) transfirieron 451.9 millones de dólares a los sistemas educativos de los países latinoamericanos" (Llarena, 1991:57).
13. Véase Rodríguez Gómez (1994).
14. Véase Casanova (1996).
15. Véase Gil et al. (1994).
16. Sobre las transformaciones del sistema universitario en los ochenta véanse los trabajos de Villaseñor (1994), Padua (1994), Arredondo (1995), Kent (1995) y Rodríguez Gómez (1995).
17. En 1982, cuando Miguel de la Madrid asumió la presidencia, el sector público atravesaba por un déficit presupuestario sin precedente, equivalente al 18% del PIB. Las reservas del Banco Central estaban virtualmente agotadas y tanto la inversión pública como la privada alcanzaron un alto casi total (véase Inegi, 1994:745 y sigs).
18. En los años setenta la participación porcentual del gasto educativo dentro del presupuesto ordinario ejercido por el gobierno federal osciló en el rango 30-40%. Durante los ochenta esta participación decayó hasta niveles de 20% (Inegi, 1994).
19. Véase Pallán (1993).
20. Dato de la ANUIES, Sistema Nacional de Información Estadística 1995 (SINIES-1995).
21. Datos de los Anuarios Estadísticos de la Asociación Nacional de Universidades e instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES) y del Sistema Nacional de información sobre la Enseñanza Superior (SINES-1995).
22. Agropecuarias continúa siendo preponderantemente masculina (casi 80% de la matrícula son hombres), pero aún en este caso la tendencia ha sido la incorporación de una mayor proporción de mujeres. En 1984 la proporción de mujeres era 15.5% y en 1994 ascendió a 20.9%. En ciencias naturales y exactas la tasa de crecimiento del grupo masculino fue negativa en el período 1989-1984, mientras que la incorporación de mujeres creció a un ritmo de 1% anual en el período. Lo mismo sucedió en ciencias de la salud, al grado de invertir el balance entre hombres y mujeres. En 1985 la proporción de mujeres era 48%, en 1989 de 55% y en 1994 de 59.4%. En ciencias sociales y administración se expandieron la matrícula masculina y la femenina, pero esta última con mayor rapidez e intensidad, lo cual ha invertido la proporción entre sexos; en 1985 la proporción de hombres era de 55% mientras que en 1994 de 45.7%. En educación y humanidades se logró la equiparación de oportunidades por sexo desde los primeros años ochenta; en la actualidad la proporción de mujeres es superior a 65.2%. Por último en ingeniería y tecnología, campo típicamente masculino, también se observa una progresiva equiparación de la razón hombres-mujeres; de una representación femenina de 16.5% en 1985 se pasó a 25.5% en 1994, lo que se debió a que en ese período las mujeres duplicaron su cifra de matrícula mientras que los hombres la incrementaron en apenas 20% (Datos de los Anuarios Estadísticos de la ANUIES).
23. En el transcurso de los noventa, la discusión sobre la crisis, procesos y alternativas de cambio de las universidades ha sido indiscutiblemente un tema de prioridad en los estudios sobre los sistemas de enseñanza superior a nivel mundial. En el contexto latinoamericano es abundante el número de documentos. Libros y artículos que se refieren a estos problemas; sin embargo, conviene revisar, entre otros,

- los textos de CEPAL (1992), Banco Mundial (1994), UNESCO (1995), así como las recopilaciones de Malo y Morley (1996) y Kent (1996).
24. En este tema es fundamental el artículo de Orlando Alborno, "La reinención de la Universidad: los conflictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina y el Caribe", en Malo y Morley, eds. (1996).
 25. Véase a este respecto el documento de CEPAL, 1992.

REFERENCIAS

- ANUIES. *Anuario Estadístico. Vol: Población escolar de nivel licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos*. México. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior, 1995.
- Arredondo Galván, Víctor. *Papel y perspectivas de la universidad*. México. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior, 1995.
- Bartolucci, Jorge y Roberto Rodríguez Gómez. *El Colegio de Ciencias y Humanidades. Una experiencia de innovación universitaria*. México. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior, 1982.
- Casanova Cardiel, Hugo. *Planeación Universitaria: la UNAM 1970-1976*. México. Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 1996.
- Castrejon Díez, Jaime. *La educación superior en México*. México. Secretaría de Educación Pública, 1976.
- CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, UNESCO, 1992.
- Fuentes Molinar, Olac. "Las épocas de la universidad mexicana". *Cuadernos políticos*. México. ERA, 36 (Abr.-Jun., 1983).
- Gil Antón, Manuel *et al.* *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*. México. Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.
- Ibarrola, María de. *La educación superior en México*. Caracas. CRESALC, 1986.
- INEGI. *Estadísticas Históricas de México*, tomo I. México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994.
- Kent, Rollin. "La organización universitaria y la masificación. La UNAM en los años setenta". *Sociológica*. México. Universidad Autónoma Metropolitana, 2,5 (Otoño, 1987), 73-120
- Kent Rollin. *Cuadernos de investigación educativa*. México. Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigaciones Avanzadas del Instituto Politécnico Nacional, 21 (1992).
- Kent, Rollin ed. *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios Comparativos*. México. Fondo de Cultura Económica. Universidad de Aguas Calientes y FLACSO-Chile, 1996.
- King, Richard *et al.* *Nueve universidades mexicanas: Un análisis de su crecimiento y desarrollo*. México. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior, 1972.
- Llarena de Thierry, Rocío. "El impacto de la planeación en el desarrollo de la educación superior", en Rosa Rojas, ed. Vol. I. *Planeación: búsqueda y encuentro. Las universidades públicas en México*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara 1991, pp 95-125.
- Malo, Salvador y Samuel Morey, eds. *La educación superior en América Latina. Testimonios de un seminario de rectores*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo y Unión de Universidades de América Latina, 1996.
- Pallán Figueroa, Carlos. "La planeación en la historia del desarrollo universitario", en Alfredo Fernández y Laura Santini, eds. *Dos décadas de planeación en la educación superior*. México. Asociación de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior, 1993, pp. 35-52.

- Padua N., Jorge. "La crisis en la educación superior y la reforma de las universidades", en Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel, eds. *Universidad contemporánea: racionalidad política y vinculación social*. México. Centro de Estudios sobre la Universidad Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 111-169.
- Rodríguez Gómez, Roberto. "La modernización de la educación superior en perspectiva", en Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel, eds. *Universidad contemporánea: racionalidad política y vinculación social*. México. Centro de Estudios sobre la Universidad Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 171-197.
- Rodríguez Gómez, Roberto (1995) "Evolución reciente de la matrícula universitaria. Datos y reflexiones", en Humberto Muñoz García y Roberto Rodríguez Gómez, eds. *Escenarios para la universidad contemporánea*. México. Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 1995, pp. 33-54.
- Rodríguez Gómez, Roberto. *Educación superior y desigualdad social. Un estudio sobre las determinaciones sociales y académicas de las trayectorias escolares de los estudiantes de la UNAM*. México. El Colegio de México, 1996. Tesis doctoral inédita.
- Rodríguez, Juan Carlos *El concepto de masificación. Su importancia y perspectiva para el análisis de la educación superior*. Buenos Aires. UNESCO-CEPAL-PNUD. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Octubre de 1978.
- UNESCO. *Policy Paper for Change and Development in Higher Education*. París. UNESCO, 1995.
- Urquidí, Víctor y Adrián Lajous Vargas. *Educación superior, ciencia y tecnología*. México. El Colegio de México, 1967.
- Varela Petito, Gonzalo "Universidad y desarrollo: el vínculo crítico", en Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel. *Universidad contemporánea: racionalidad política y vinculación social*. México. Centro de Estudios sobre la Universidad y Miguel Angel Porrúa, 1993, pp. 33-51.
- Villaseñor García, Guillermo. *La universidad pública alternativa*. México. Universidad Autónoma Metropolitana. Centro de Estudios Educativos A.C, 1994.
- World Bank. *Higher Education. The Lessons of the Experience*. Washington DC., The World Bank, 1994.
- Zermeño, Sergio *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil de 1968*. México. Siglo XXI, 1981.