

Hugo Casanova Cardiel
Angel Díaz Barriga
Raúl Domínguez Martínez
Romualdo López Zarate
Alma Maldonado
Javier Mendoza Rojas
Humberto Muñoz García
Roberto Rodríguez Gómez-Guerra
Wietse de Vries

Diversidad y convergencia

Estrategias de financiamiento,
gestión y reforma de la educación superior

Diversidad y convergencia Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior

Hugo Casanova Cardiel
Ángel Díaz Barriga
Raúl Domínguez Martínez
Romualdo López Zárate
Alma Maldonado
Javier Mendoza Rojas
Humberto Muñoz García
Roberto Rodríguez Gómez-Guerra
Wietse de Vries



Contenido

Presentación

9

Los sofismas del financiamiento universitario

Raúl Domínguez Martínez

15

La evaluación en México: una década
de avances y paradojas

Wietse de Vries

79

Políticas del Estado en relación con los estudiantes

Hugo Casanova Cardiel

107

Educación superior en México. Diferenciación
y cambio hacia el fin de siglo

Humberto Muñoz García

Roberto Rodríguez Gómez-Guerra

127

Financiamiento y gestión en la educación superior
en América Latina y el Caribe

Ángel Díaz Barriga

Hugo Casanova Cardiel

Romualdo López Zárate

Alma Maldonado

Javier Mendoza Rojas

151

Resúmenes

209

Pensamiento Universitario 90, tercera época

Coordinación editorial: Emma Paniagua

Edición: Graciela Bellon

Diseño: Dante Barrera y Héctor Montes de Oca

Primera edición: 2000

DR© 2000, Universidad Nacional Autónoma de México,

Centro de Estudios sobre la Universidad:

Edif. de la Unidad Bibliográfica,

Lado norte del Centro Cultural Universitario,

Coyoacán, 04510, D.F.

ISBN: 968-36-8380-0

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores,
y el Centro de Estudios sobre la Universidad no comparte necesariamente sus
puntos de vista. Todos los trabajos de esta colección se publican previo dictamen.

Impreso y hecho en México.

General de la ANUIES, en la ciudad de Puebla, Puebla, noviembre de 1978), *Revista de la Educación Superior*, vol. VIII, núm. 1 (29) enero-marzo.

——— "Plan Global de Desarrollo 1980-1982" (1980). *Antología de la planeación en México 1917-1985*, vol. 9, México, SPP/ICE, 1985.

——— "Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991" (1981) (documento presentado por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior y aprobado en la XX Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, en la ciudad de Morelia, Michoacán, el 31 de julio de 1981), México, SEP/ANUIES.

——— "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" (1983) México, Poder Ejecutivo Federal.

——— "Programa Nacional de Educación Superior" (1983) (documento aprobado por la Coordinación para la Planeación de la Educación Superior en su reunión del 14 de diciembre de 1983), México, SEP/ANUIES.

——— "Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988" (1984) Poder Ejecutivo Federal, México.

——— "Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)" (1986) (documento del secretariado conjunto de la CONPES aprobado en la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, Manzanillo, Colima, octubre de 1986), México, ANUIES.

——— "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" (1989), México, Poder Ejecutivo Federal.

——— "Programa para la Modernización Educativa 1989-1994" (1989), Poder Ejecutivo Federal, México.

——— "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" (1995), Poder Ejecutivo Federal, México.

——— "Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000" (1995), Poder Ejecutivo Federal, México.

Educación superior en México. Diferenciación y cambio hacia el fin de siglo

Humberto Muñoz García*

Roberto Rodríguez Gómez-Guerra**

Introducción

El presente texto tiene como propósito analizar y discutir algunos de los cambios principales de la educación superior en México, así como el sistema de instituciones que comprende, su situación actual y perspectivas de cambio. El énfasis será puesto en el proceso de diferenciación y diversificación que es tal vez uno de los ejes más importantes de transformación de este nivel educativo (Lynn Meek, 1996).

Las instituciones de educación superior, y en particular las universidades públicas en un país como México, han sido un instrumento formidable de auspicio al cambio social. Han sabido, a la vez, ser receptivas de su entorno y dar respuesta a lo que ocurre en la sociedad para que enfrente sus problemas. Entre la dinámica institucional y el cambio de la estructura social hay una relación biunívoca y estrecha a lo largo de la historia reciente del país.

* Humberto Muñoz García es investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

** Roberto Rodríguez Gómez es investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad, de la UNAM.

Entender y explicar los cambios de las instituciones educativas de nivel superior es algo bastante complejo porque son el resultado de la interacción de factores que operan en su interior y en su exterior (Brunner, 1988; Muñoz, 1989). Éstos tienen que ver, entre otros aspectos, con las distintas concepciones de desarrollo, los principios y las prácticas que ponen en acción distintos sujetos sociales interesados en orientarlo desde el sistema educativo; con el papel social asignado a estas instituciones; con las formas como se desea y se necesita que operen en determinados periodos o coyunturas históricas, y también con las características del entorno social y las demandas o presiones que las instituciones reciben de él.

Al interior de aquéllas, sobre todo en las de carácter público, los académicos, los estudiantes, el cuerpo directivo, el sector administrativo, los sindicatos y los órganos colegiados mantienen interrelaciones que posibilitan u obstaculizan los cambios que se promueven endógenamente para que fluya de manera más natural la diferenciación que acarrea la lógica académica. Pero hacia el exterior se encuentra con que las instituciones se desenvuelven en relación con un tejido social, que ahora es más plural, de cara a las políticas educativas que orientan al sistema de educación superior, en las que intervienen otros actores: el gobierno y la iniciativa privada, pero también los partidos políticos, colegios profesionales, agrupaciones de ex alumnos, quienes demandan acceso a este nivel de enseñanza y a otras organizaciones de la sociedad civil, como por ejemplo las iglesias. A este conjunto se agregan los organismos y agencias internacionales (Banco Mundial, OCDE, UNESCO) que sostienen diferentes paradigmas o visiones acerca de la enseñanza superior. El entramado se mueve y da lugar a mediaciones, negociaciones y mecanismos de instrumentación para las operaciones de cambio institucionales que son bastante complejas.

Lo que importa poner de relieve es que cada sujeto o actor social interpreta el momento institucional y expresa las necesidades de su cambio a partir de la inserción que guarda en el marco educativo y de la lectura y evaluación que hace del entorno social. Recientemente, las instituciones de educación superior han

sido severamente criticadas y se han abierto disyuntivas para su reforma, animando un debate que busca reexaminar su misión, propósitos, formas de integración de sus funciones y modos de administración, para decir lo menos. Hoy se les solicita que rindan cuentas de sus resultados a la sociedad, que contribuyan al desarrollo social y cultural y que sus egresados sean entrenados para dar respuesta a las necesidades del medio. Viejas demandas cumplidas, pero ahora retomadas y puestas en un nuevo contexto que tiene como una de sus principales características la restricción financiera a que han sido sujetas las instituciones públicas (Domínguez, 2000; Cordera y Pantoja, 1995).

Desde varios puntos de vista, se han formulado proyectos y tesis para renovar y actualizar la dinámica institucional, para que las instituciones se adapten a los tiempos, adopten una visión prospectiva y definan objetivos con miras a lo que serán las sociedades concretas en las que estarán insertos durante el inicio del nuevo milenio. De alguna manera, hay coincidencias cuando se delinea el entorno social al que deben responder las instituciones; en puntualizar los factores externos que inciden en sus cambios. Las diferencias de óptica están en el acento que se pone en un determinado factor.

El periodo actual está marcado simultáneamente por lo que ha sido una creciente polarización y pauperización social dentro y entre los países; la necesidad de contar con recursos materiales y humanos para elevar los niveles de competencia nacionales en la economía mundial; la emergencia de nuevos campos ocupacionales a raíz de la mundialización y la división internacional del trabajo; la globalización y la regionalización, que no sólo influyen a través de la economía sino también en las esferas culturales y en el campo de los valores, además de que han puesto en evidencia el profundo hiato tecnológico entre países como el nuestro y los del norte; la renovación de expectativas sociales hacia la educación superior; la dinámica demográfica y la reforma del Estado; la transición a la democracia, y la instauración de un régimen de ciudadanía responsable, entre varios otros aspectos que perfilan la circunstancia global del cambio de siglo.

Un punto aparte merece la explosión del conocimiento en el campo internacional, la rapidez de su diseminación y obsolescencia. Claramente vivimos en un tiempo de intercambio económico en el que el conocimiento es el recurso principal para agregar valor y el capital social más importante para orientar las transformaciones que la sociedad requiere. Las personas son valoradas por lo que saben y las instituciones por su capacidad de producirlo y el grado en que consiguen transmitirlo y distribuirlo; de ahí que en el campo internacional se reconozca que las universidades de investigación tienen una enseñanza de calidad y constituyen un modelo a seguir (Clark, 1997).

Grosso modo, lo anotado son factores que intervienen en el cambio de la educación superior y las instituciones en las que toma lugar. En nuestro medio, estas últimas tuvieron que sortear enormes desafíos en las últimas cuatro décadas para llegar a la situación que hoy presentan. Pasaron de ser consideradas de élite a ser instituciones masificadas y burocratizadas (Rodríguez, 1995). Después desarrollaron el posgrado; tuvieron que ajustarse a la contracción de la matrícula, adaptar su actividad a mecanismos de evaluación, a enfrentarse a apoyos financieros restringidos y actualmente a presiones para elevar su calidad, competitividad, eficiencia, pertinencia y, en este contexto, dar cabida a una creciente demanda escolar para mantener los niveles de atención.

El proceso de diferenciación y diversificación ha sido uno de los medios que se encontraron para que las instituciones pudieran contender con las exigencias internas y externas de cambio y para continuar como las estructuras universales de investigación y enseñanza más importantes. Por ello merece ser atendido, pero también porque pone en la mesa de discusión cuestiones que tienen que ver con la necesidad de entender a la enseñanza superior como un sistema de acción (Saint-Pierre, 1998), para definir un proyecto educativo dentro del proyecto de sociedad que se desea construir.

Enseguida se hará un breve registro de algunos cambios que han ocurrido en la educación superior y que han influido en el

proceso de diferenciación y diversificación institucional, particularmente por lo que hace a la evolución y composición de la matrícula. En la segunda parte se aborda lo relativo a dicho proceso, para tratar en la tercera los retos y las perspectivas de cambio. En los comentarios finales se reflexiona acerca de si el multicitado proceso puede ser considerado todavía como una estrategia y acerca de aquellas que pueden ser complementarias.

Las universidades han seguido muchos caminos de cambio en su historia. En el caso mexicano, hay tendencias que son comunes a otros países, pero éstas mantienen su especificidad en el contexto de los propios cambios de la sociedad al que pertenece el sistema de educación superior. Tres aspectos son relevantes del cambio institucional en el pasado reciente: el aumento de la matrícula, su feminización y el proceso de diferenciación y diversificación. Este último ha ocurrido de forma correlativa al aumento de presión del volumen de la demanda educativa y del cambio en su composición por sexo.

A escala internacional, hubo un aumento sustancial de la matrícula universitaria en apenas algunas décadas. Los países del mundo desarrollado, en promedio, llegaron a alcanzar tasas de atención a la población de 20 a 24 años de alrededor de 40%, con proyecciones a la primera cuarta parte del próximo siglo del orden de 50%. En los países del tercer mundo, en los tres decenios que van de 1960 a 1990 se dio una fuerte expansión de la matrícula para llegar a un parámetro de 14% de atención al mismo grupo etario. Sin embargo, y a pesar de que pueda continuar el aumento de la matrícula en muchos de ellos, se estima que para la misma fecha señalada podrá disminuir la cobertura, por lo cual en términos relativos habrá un hiato más grande entre estos dos conjuntos de naciones (UNESCO, 1995).

Se relata lo anterior porque el caso mexicano se ajusta muy bien a esta tendencia. En apenas 30 años (de 1960 a 1990) la matrícula en la educación superior pasó de aproximadamente 28 000 estudiantes, a un millón en cifras redondas, con una cobertura del grupo de 20 a 24 años que dio un salto de 2.5 a

Los cambios en la educación superior

14%. Desde entonces y hasta 1997, la matrícula continuó elevándose hasta alcanzar 1.3 millones en las licenciaturas de universidades y tecnológicos, y casi 1.6 millones si se suma a las universidades tecnológicas y al posgrado (cuadro 1).

No obstante, las estadísticas revelan que la tasa de cobertura se ha mantenido casi al mismo nivel, lo que tal vez refleja los efectos de la transición demográfica ante los cambios en la estructura de edad. Esto hace suponer que el aumento de la matrícula ha cubierto simplemente lo que corresponde a la tasa de crecimiento del grupo de edad de referencia (cuadro 2).

Pero lo más grave es que actualmente el volumen absoluto de jóvenes fuera de las oportunidades de educación superior es mucho mayor que hace dos décadas: a principios de los ochenta quedaban fuera de estas oportunidades unos cinco millones de jóvenes de entre 20 y 24 años de edad; hoy están al margen más de ocho millones.

La feminización de la matrícula, por otro lado, se refiere a varias cuestiones; una de ellas, sin duda, es el aumento de las oportunidades educativas y la mayor presencia de la mujer en la vida económica, social, política y cultural del país. En el cuadro 3 se aprecia que hacia 1997 la matrícula estaba compuesta casi en un 46% por mujeres, al tiempo que cobra un mayor peso en las áreas de ciencias sociales y humanidades (casi dos tercios) en relación con los hombres. Aunque más reciente, la incorporación de mujeres a las ciencias agrícolas y a la ingeniería comienza a ser notable.

La tasa de participación de las mujeres en la matrícula universitaria ha crecido a ritmos más elevados que la de los hombres, que en algunos periodos del decenio pasado llegó a ser negativa. Esto posiblemente surge del hecho de que los hombres, antes incluso de ingresar a alguna licenciatura, tengan que incorporarse al mercado laboral para auxiliar económicamente a sus familias. No hay estudios que sostengan esta especulación, pero algunos resultados indican que el mejor rendimiento académico de las mujeres con respecto al de los hombres está asociado a una posición socioeconómica más alta (Rodríguez, 1998).

**Cuadro 1. Población escolar de educación superior.
México, 1980-1997**

Año	Licenciatura universitaria	Educación normal	Licenciatura	Total posgrado	Total
1980	731 291	96 590	827 881	25 503	853 384
1981	785 419	112 307	897 726	32 139	929 865
1982	840 368	125 860	966 228	32 169	998 397
1983	879 240	133 877	1 013 117	32 970	1 046 087
1984	939 513	132 163	1 071 676	35 290	1 106 966
1985	961 468	125 236	1 086 704	37 040	1 123 744
1986	988 078	131 500	1 119 578	37 955	1 157 533
1987	989 414	132 304	1 121 718	38 214	1 159 932
1988	1 033 207	133 467	1 166 674	39 505	1 206 179
1989	1 069 565	131 046	1 200 611	42 655	1 243 266
1990	1 078 191	123 376	1 201 567	43 965	1 245 532
1991	1 091 324	110 525	1 201 849	44 946	1 246 795
1992	1 126 805	105 662	1 232 467	47 539	1 280 006
1993	1 141 568	110 241	1 251 809	50 781	1 302 590
1994	1 183 151	120 996	1 304 147	54 910	1 359 057
1995	1 217 431	138 048	1 355 479	65 615	1 421 094
1996	1 286 633	160 036	1 446 669	75 392	1 522 061
1997	1 310 229	188 353	1 498 582	87 696	1 586 278
1998	1 392 048	206 292	1 598 330	107 149	1 705 489
1999	1 481 994	210 544	1 692 543	111 247	1 803 799

FUENTE: ANUIES, *Anuarios estadísticos*, varios años.

Cuadro 2.
Tasa de cobertura del sistema educativo mexicano
1950-1995

Año	Población 20-24 años	Matrícula educación superior	Matrícula/ 20-24 × 100
1950	2 299 334	29 892	1.30
1960	2 947 072	28 100	0.95
1970	4 032 341	209 872	5.20
1980	6 154 527	731 291	11.88
1990	7 829 163	1 078 191	13.77
1995	9 397 424	1 217 431	12.95

FUENTES: *Matrícula de educación superior*, 1950 y 1960: INEGI, *Estadísticas históricas de México*; 1970 y posteriores, ANUIES, *Anuarios estadísticos*. Población: *Censos Generales de Población y Vivienda y Conteo de Población y Vivienda*, 1995.

NOTA: Se considera únicamente la matrícula de nivel licenciatura (se excluye el posgrado y la educación normal).

En fin, el volumen de la demanda y su composición han sido elementos detrás de los cuales se ha dado la expansión del sistema de educación superior y en alguna medida la orientación de su oferta educativa, lo que se ha traducido en un amplio proceso de diferenciación y diversificación, que a continuación será considerado.

Diferenciación y diversificación institucionales

En México, este proceso se ha basado, sobre todo, en la creación de instituciones con modalidades distintas a la universidad pública, esto es, en la presencia y desarrollo de otros subsistemas que difieren de la primera en cuanto a su organización, funciones y público al que atienden. También en la expansión de los niveles de enseñanza, particularmente el posgrado, como respuesta a las necesidades de cuadros de muy alto nivel, y a los problemas de credencialismo en el mercado laboral, que produce lo que (Tedesco, 1982) llamó la "fu-

Cuadro 3.
Matrícula femenina según áreas de conocimiento.
Sistema de educación superior mexicano

Áreas	1980		1990		1997	
	Total	Mujeres (%)	Total	Mujeres (%)	Total	Mujeres (%)
Ciencias agrícolas	66 571	5 631 8.4	55 814	8 102 14.5	32 734	8 157 24.9
Ciencias exactas y naturales	157 342	67 038 42.6	111 136	61 637 55.5	118 479	70 698 59.7
Ciencias de la salud	22 905	8 485 37.0	28 134	11 189 39.8	25 101	11 035 44.0
Educación y humanidades	272 249	104 242 38.3	507 937	255 737 50.3	665 880	366 690 55.1
Ciencias sociales y humanidades	19 991	11 433 57.2	33 635	20 387 60.6	43 683	28 438 65.1
Ingenierías y tecnología	192 233	21 136 11.0	341 535	77 751 22.8	424 352	116 147 27.4
Total	731 291	217 947 29.8	1 078 19	434 803 40.3	1 310 229	601 165 45.9

FUENTE: ANUIES, *Anuarios estadísticos*, México.

ga hacia adelante". En esta sección tocaremos cuatro ejes para caracterizar el proceso.

Fortalecimiento del sector tecnológico

Debido a que en México 40% de la matrícula se concentra en sólo cinco carreras (contaduría pública, derecho, administración, medicina e ingeniería industrial), era de esperar que se realizaran esfuerzos por desarrollar un subsistema educativo en el campo de la tecnología. Podría decirse que éste tuvo su despegue durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando se fundó el Instituto Politécnico Nacional (1936), que es una institución que ofrece una amplia gama de carreras en ingeniería y tecnología, y de gran tamaño, pues su matrícula gira en torno a 63 000 estudiantes, incluidos bachillerato, licenciaturas y posgrado.

Desde entonces y hasta la fecha, junto al Politécnico se fundó un conjunto de institutos tecnológicos que actualmente se reparten en 73 establecimientos y cubren una matrícula de 17 000 estudiantes. Su énfasis está dado en diversas carreras de ingeniería, mecánica y eléctrica, y en ciencias computacionales. Otros institutos tecnológicos, con 42 establecimientos, se orientan a los campos de la agronomía, el estudio del mar y los recursos forestales, e incorporan aproximadamente a 14 000 estudiantes.

Más recientemente, los encargados de la política educativa han promovido la creación de universidades tecnológicas cuyos estudios tienen una clara orientación a atender al sector productivo con carreras directamente vinculadas al mantenimiento industrial, procesos de producción y comercialización, informática y administración. Actualmente (1998), existen más de 30 de estas unidades, con una matrícula aproximada de 8 000 personas. La matrícula por unidad es todavía escasa porque se concentra en el primer ingreso, dada la reciente creación de estas unidades, pero el plan de desarrollo del sector prevé la expansión de esta modalidad hasta el número de 40 unidades con una población escolar de mil alumnos por unidad en promedio.

Todo este subsistema tecnológico ha cobrado importancia en la educación superior por varias razones. Su oferta educativa está orientada a cursos y áreas de conocimiento que se juzgó eran importante desarrollar; pero también porque hacia 1995 ya cubría cerca de una quinta parte de la matrícula total de enseñanza superior. Otra de sus grandes ventajas es que ha contribuido a la descentralización de este nivel de enseñanza, pues sus establecimientos se distribuyen por todo el país. Finalmente, es de considerar que la infraestructura con la que cuenta le va a permitir aumentar el número de estudiantes que atiende; baste decir que sólo entre 1995 y 1998 se crearon 28 institutos tecnológicos y 29 universidades tecnológicas.

Crecimiento del sector privado

A mediados de los años ochenta, Levy (1986) observaba el surgimiento de las opciones privadas como una de las tendencias más importantes de la dinámica de la educación superior en América Latina. En el análisis del caso mexicano, señalaba que en ningún otro lugar se encontraba una distinción más clara entre lo público y lo privado, lo que resultaba paradójico en el contexto de un Estado cuya fortaleza se había nutrido de los postulados educativos de la Revolución mexicana, que le encargan ser el responsable en la materia. Desde los años treinta, sin embargo, el gobierno permitió la presencia de un paralelismo, y si bien no auspició directamente al sector privado, tampoco le enfrentó obstáculos a su desarrollo.

El sector privado cuenta actualmente con más de 500 establecimientos educativos, tres cuartas partes de los cuales se crearon después de 1980. La dinámica del sector ha obedecido a un doble proceso: la expansión de grandes universidades de prestigio que cuentan con una oferta curricular variada, con infraestructura adecuada a su operación y con *campus* externos a la sede que se extienden por el territorio de la República, como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; y una enorme gama de pequeñas universidades de baja calidad, con una oferta limitada de cursos generalmente centrados en ad-

ministración e informática e instalaciones deficientes. En ambos casos se trata de instituciones volcadas estrictamente a la docencia, esto es a producir profesionales con escaso o nulo entrenamiento en la investigación. Para dar una idea de su magnitud, diríase que este sector en 1980 absorbía 13.5% de la matrícula, que pasó a 17.4% en 1990 y a casi un cuarto de la matrícula (319 500) en 1997 (cuadro 4). Esto significa que durante el decenio en marcha el sector privado absorbió siete de cada 10 estudiantes que se incorporaron a la educación superior.

Cuadro 4.
Matrícula de educación superior según sistema público o privado en México

Año	Pública		Privada		Total	
	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1980	632 307	86.5	98 984	13.5	731 291	100.0
1981	666 420	84.8	118 999	15.2	785 419	100.0
1982	710 883	84.6	129 485	15.4	840 368	100.0
1983	742 939	84.5	136 301	15.5	879 240	100.0
1984	795 459	84.7	144 054	15.3	939 513	100.0
1985	810 391	84.3	151 077	15.7	961 468	100.0
1986	833 216	84.3	154 862	15.7	988 078	100.0
1987	834 950	84.4	154 464	15.6	989 414	100.0
1988	871 234	84.3	161 973	15.7	1 033 207	100.0
1989	898 420	84.0	171 145	16.0	1 069 565	100.0
1990	890 372	82.6	187 819	17.4	1 078 191	100.0
1991	891 524	81.7	199 800	18.3	1 091 324	100.0
1992	910 257	80.8	216 548	19.2	1 126 805	100.0
1993	908 480	79.6	233 088	20.4	1 141 568	100.0
1994	936 646	79.2	246 505	20.8	1 183 151	100.0
1995	934 245	77.5	274 186	22.5	1 217 431	100.0
1996	989 448	76.9	297 185	23.1	1 286 633	100.0
1997	990 729	75.9	319 500	24.4	1 310 229	100.0

FUENTE: ANUIES, *Anuarios estadísticos*, México, varios años.

En otras palabras, la dinámica del sector privado en los últimos tiempos se ha orientado a satisfacer la demanda educativa que el sector público no ha podido absorber y que tampoco logra ubicarse en las universidades privadas de prestigio debido a los altos costos de inscripción y colegiatura. En este sentido, ha sido una válvula de escape para manejar las condiciones financieras del sector público y para amortiguar las presiones políticas de familias y jóvenes que de otra forma no tendrían escuela. Dadas las tendencias recientes, por último, sería de esperar que esta franja de la educación privada continúe creciendo.

Desarrollo del posgrado

Una de las prioridades de la actual política educativa es el desarrollo del posgrado universitario. Éste comprende la especialización, los estudios de maestría y los de doctorado. Su crecimiento ha tenido una aceleración notable en los últimos años, que se expresa en el número de programas que se ofrecen. En la actualidad, cerca de mil programas están disponibles en más de un centenar de disciplinas o campos de conocimiento. En muy diversas instituciones públicas y privadas se han abierto posgrados como resultado de las condiciones del mercado, para prolongar los periodos de estudio frente a la falta de trabajo y debido a las nuevas condiciones de contratación, evaluación y estímulos en el sector académico.

El crecimiento del posgrado ha sido sostenido en los últimos lustros. En 1980 había 25 500 estudiantes en todo el país, y diez años después ya eran 44 000. Hasta 1997 el número de alumnos alcanzó la cifra de 90 000 (entre 1994 y 1997 se añadieron cada año más de 10 000 estudiantes al sistema de posgrado). Del total de la matrícula, 30% corresponde a quienes están inscritos en universidades privadas.

Un dato importante de esta tendencia es el reforzamiento del doctorado. En los años comprendidos entre 1993 y 1997 se triplicó la cantidad de estudiantes al pasar la cifra de 2 000 a 6 000, mientras que las maestrías duplicaron su inscripción

(hasta 60000 aproximadamente) y las especialidades, que atienden básicamente a las ciencias de la salud, mantuvieron su matrícula.

Es previsible que las condiciones que han impulsado el aumento de la demanda educativa permanezcan relativamente constantes en los años por venir y que la matrícula, en consecuencia, siga al alza. Sería deseable, por tanto, que en el futuro se corrijan las distorsiones provocadas por la aceleración de la matrícula; por ejemplo, la proliferación de maestrías y doctorados en instituciones que no cuentan con recursos para la investigación y la concentración en áreas administrativas, en derecho y educación.¹

Alternativas a la formación escolarizada

En el caso mexicano el diseño e implementación de opciones al sistema escolarizado manifestaron un rezago en comparación con lo que otros países han desarrollado en los últimos tiempos. Este eje de la diferenciación educativa se ha dado en tres modalidades.

En los años setenta se dio inicio al Sistema de Universidad Abierta en la UNAM. En aquel tiempo sus repercusiones fueron escasas porque surgió en un momento en que el sistema escolarizado estaba aún en plena expansión. Durante algún tiempo permaneció en una posición secundaria en el conjunto educativo, toda vez que en el imaginario social continuó siendo importante ingresar a los cursos formales de la universidad.

En los últimos años, sin embargo, se ha hecho un esfuerzo por darle vitalidad a este sistema y por impulsar la educación a distancia así como otras formas educativas no presenciales. Destaca en este caso la construcción de una red satelital para enlazar a todas las universidades públicas a través de circuitos de televisión, radio y redes informáticas; con ello se posibilita

¹ En la UNAM se está llevando a cabo el proceso de reforma al posgrado y se espera que se irradie con efectos positivos al resto de las universidades del país.

la transmisión directa de televisión y videoconferencias interactivas. Una segunda fase permitirá incorporar al subsistema tecnológico, toda vez que algunos institutos ya cuentan con el soporte y la conectividad para interactuar en dicha red.

Actualmente, algunas instituciones privadas ofrecen por estos medios cursos completos. Por ejemplo, en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) se generan en su unidad central en conexión con sus 25 unidades. En este instituto y en la UNAM se comienza a operar con el concepto de "telecampus", y se espera contar con la participación de especialistas estadounidenses en los cursos, así como abarcar parte de la demanda de posgrado en Centroamérica y Sudamérica.

En otras grandes universidades, como la de Guadalajara, la de Puebla y la de Nuevo León, se han comenzado a diseñar modalidades orientadas a grupos que requieren actualización de conocimientos, y en la UNAM se espera establecer acuerdos con empresas y sectores del gobierno para atender demandas de enseñanza superior y actualización en los lugares de trabajo. En breve tiempo, las opciones abiertas han pasado por un momento de impulso a la oferta educativa y se han abierto perspectivas promisorias que, sin duda, a la vuelta de los años van a alterar la estructura tradicional de la enseñanza superior.

El proceso de diferenciación y diversificación de la educación superior en México está en pleno desarrollo; sus resultados todavía son aguardados, pero ya se dibujan los trazos del perfil que tendrá el sistema en el futuro cercano; no obstante, en la coyuntura actual enfrenta retos mayúsculos y la necesidad de que la política educativa promueva cambios que parecen indispensables.

Toda dinámica de cambio institucional tiene condiciones objetivas y subjetivas que la favorecen o limitan. En México, fuera y dentro de la universidad hay corrientes de opinión que manifiestan su deseo de reformar e innovar la educación superior; pero también hay factores estructurales que ponen obstáculos a la dinámica de cambio. Entre éstos se encuentra

**Los retos
y las perspectivas
de cambio**

el problema demográfico, el cual plantea uno de los desafíos más difíciles. La población de 18 a 25 años va a continuar incrementándose en los próximos tiempos.² Durante los siguientes diez años sería de esperar una mayor presión de la demanda, lo cual va a ligarse a los cambios en el espacio urbano que ocurren en el país, a la movilidad territorial de la población y al creciente número de mujeres demandantes de educación universitaria. A ello cabe agregar que los niveles preuniversitarios han mejorado su eficiencia para hacer egresar estudiantes. En los años más recientes el bachillerato propedéutico consiguió niveles de eficiencia terminal del orden de 60%, es decir más de 10% de lo observado en los años ochenta. Esto se traduce en que haya cada vez un mayor volumen de jóvenes que están en condiciones de optar por el ingreso a las instituciones de enseñanza superior del país.

Lo demográfico le plantea al sistema cómo va a continuar su expansión. Si, como se espera, la población de 20 a 24 años ascenderá en 2.5 millones más de personas entre 1995 y el año 2005, entonces sólo para mantener el nivel de la cobertura actual se tendrán que crear más de 100 000 empleos por año.

El momento que se vive en el país, no sólo política y financieramente, plantea como encrucijada al sistema algunos puntos que vuelven a girar en torno a la igualdad de oportunidades y a la equidad en la enseñanza en cuanto a la calidad de la educación que reciben los alumnos. El problema es que la política educativa tendrá que plantearse simultáneamente objetivos irrenunciables que atiendan la cobertura y la calidad. Al mismo tiempo, deberá favorecerse la descentralización de este nivel para apoyar el desarrollo regional. El cambio demográfico y espacial en el país será un elemento a considerar para definir lineamientos que permitan que las instituciones universitarias tengan entre su misión propósitos de formación y

² Sobre los cambios demográficos y sus resultados en el inicio del nuevo milenio, consúltense los trabajos de Sandoval (1989) y Pujol (1992); acerca de las consecuencias del crecimiento de la matrícula educativa nacional con proyecciones al 2000-2001, véase Monterrubio y García (1989).

conocimiento enraizados en las realidades locales. La expansión y la descentralización provocarán que la organización del sistema se vuelva más compleja, con más unidades de distintos tipos y más dificultades para dirigirlo.

Las cuestiones relativas a la calidad conforman todo un universo de problematización; aquí mencionaremos dos: la primera es reformar la educación de licenciatura³ mediante la flexibilización del currículum de acuerdo con cambios disciplinarios, métodos de enseñanza y una mayor vinculación de la investigación con la docencia. Esto último supone, además, políticas de fortalecimiento a la investigación.

La segunda se refiere a la evaluación e innovación. Aquí lo que parece importante es cómo la evaluación puede cobrar un sentido direccional, es decir promover y orientar el sentido de las innovaciones académicas tal que los componentes del sistema puedan avanzar, mejorar y cumplir con objetivos renovados de actualización (véase, por ejemplo, Durand, 1997). Un punto crucial será, si el sistema crece, ¿cómo auxiliar a instituciones débiles que tienen potencialidades claras y viables de superación académica?

La expansión de la capacidad de atención a la demanda y el acceso a mejores niveles de calidad en las universidades tienen entre otros condicionantes la posibilidad de aumentar la base financiera. Este punto representa un problema dadas las actuales circunstancias económicas por las que atraviesa el país y las líneas de política económica del gobierno. Una pregunta abierta es, ¿en qué medida el gobierno y los particulares tienen capacidad y voluntad de elevar el financiamiento de la educación superior?

En el sector público las universidades e instituciones tecnológicas dependen del subsidio gubernamental en un promedio superior a 90%; el sector privado, en cambio, se sostiene, salvo excepciones, con base en las colegiaturas de los estudian-

³ Para este punto sería útil revisar el reporte de la Comisión Boyer (1998) sobre la educación de los estudiantes de licenciatura en la universidad de investigación.

tes, en donaciones, en campañas financieras, en facilidades impositivas y otros medios. Pero en ambos casos las instituciones educativas son vulnerables a las condiciones financieras en que se encuentren sus respectivos patrocinadores.

En el caso del subsistema público, la situación se agrava en vista de que el subsidio se origina mayormente en fondos federales. La participación económica de los gobiernos estatales o municipales es pequeña o a veces inexistente. Esta distribución del subsidio ha tenido la ventaja de que las universidades públicas no tengan que negociar con el poder local para obtener sus recursos, lo que les permite salvaguardar su autonomía del medio circundante, y la desventaja de una falta de compromiso de los gobiernos estatales para apoyarlas económicamente; también el tener que ajustarse a los lineamientos de la planeación central, lo que no ha dado las mejores alternativas para su desarrollo debido a que falta sensibilidad ante las necesidades del entorno en que se encuentra y los problemas particulares que enfrenta.

Sin ignorar la importancia que tiene el monto del financiamiento requerido para apoyar a las universidades, es evidente que las estructuras y métodos de generación y distribución de recursos son en su forma actual un obstáculo mayor. La inexistencia de instancias intermedias que apoyen el esfuerzo económico del gobierno y de las personas en lo individual limita seriamente las posibilidades de crecimiento y mejoramiento del sistema de educación superior. En el tiempo venidero será importante desarrollar opciones de financiamiento, lo que significará impulsar estructuras organizativas y mecanismos de vinculación con diversos sectores sociales.

Un punto más que funciona como limitante estructural de la diferenciación y diversificación de la educación superior es el comportamiento del mercado laboral. Éste no recibe un mayor número de profesionales debido a lo que algunos autores (Díaz de Cossío, 1998) llaman el desperdicio universitario: la falta de egreso y titulación de una cantidad relativa de jóvenes que no concluyen sus estudios de licenciatura. Otros autores (Muñoz y Suárez, 1990; Muñoz y Suárez, 1995) han mostrado las difi-

cultades que tienen los profesionales para obtener un empleo correspondiente a su nivel de estudios. Lo cierto es que la relación entre oferta y demanda de trabajo profesional es muy variada, aunque en lo general predomina en su balance la estrechez del mercado debido a las condiciones económicas por las que ha transitado el país.

Si se alude a la dinámica del empleo profesional y se toma como referencia los noventa, se apreciará un panorama en el que el sector manufacturero ha perdido dinamismo, donde la mayoría de los establecimientos en que se localiza el empleo formal corresponden a la micro y la pequeña empresa; donde es previsible que continúe el credencialismo y donde la terciarización, en los sectores formal e informal, se ha mantenido. De ahí que la mayoría de los profesionales trabajen en los servicios y una elevada proporción de ellos reciba bajos ingresos, particularmente en los servicios sociales, que se han contraído por los ajustes al gasto público.

Por otra parte, las actividades económicas que han podido reactivarse mediante la dinámica del sector externo demandan un tipo de profesional altamente especializado en los servicios al productor, en finanzas, comercialización y gestión informática. Tradicionalmente se trata de áreas que no generan grandes volúmenes de empleo y que ahora son altamente rentables en el entorno de integración de mercados donde la división internacional del trabajo dicta muchas de las pautas y criterios que rigen al mercado laboral y en esta medida influyen sobre las tendencias de la educación superior por el tipo de recurso humano que demandan.

Las condiciones de la economía en el corto plazo, las características del mercado laboral que emanan de ellas, no son del todo esperanzadoras para evitar los riesgos e incertidumbres que enfrentarán quienes concluyan sus estudios universitarios y busquen ingresar a la población económicamente activa. Las instituciones educativas, por su parte, tendrán que elevar sus niveles de calidad y eficiencia para que los egresados de sus aulas cuenten con buenos niveles de competencia y la suficiente flexibilidad para ajustarse a la estructura de la oferta laboral.

Finalmente, la llamada globalización ha afectado el desarrollo de la educación superior no sólo desde el ángulo del mercado sino también por la importancia que ha atribuido a la universidad al otorgarle un papel estratégico para impulsar el desarrollo socioeconómico. Además, porque supone que las universidades se mueven en un contexto en el que privará el multiculturalismo, al tiempo que las instituciones sociales van a reajustarse para hacer frente a realidades desconocidas, comunicaciones veloces y un amplio manejo de todo tipo de información.

El discurso sobre la Universidad comienza a transformarse (Barnés, 1998). A la educación superior se le vuelve a considerar un factor clave para satisfacer las necesidades y demandas de desarrollo y se le exige una vinculación más estrecha con la sociedad. La enseñanza deberá transmitir conocimiento socialmente significativo, así como contar con los medios para distribuirlo y difundirlo; formar de manera integral a los estudiantes; flexibilizar el currículum; fortalecer el posgrado; ampliar y consolidar la educación continua y a distancia; canalizar más recursos a la investigación; además de ser promotora y resguardo de la cultura y el patrimonio nacional. En fin, cambiar para renovar su compromiso social (Tüppnermann, 1997). En el cumplimiento de objetivos como los señalados, la educación superior habrá de encontrar bases para continuar su proceso de diferenciación y diversificación.

arios
inales

Por lo expuesto, se considera necesario reflexionar y debatir todavía más acerca del proceso de diferenciación y diversificación como una estrategia para el cambio en la educación superior. Este proceso tiene elementos comunes en varios países, pero también particularidades nacionales que surgen de su producción histórica (Neave, 1998). En México seguirá siendo pertinente preguntarse cómo y cuánto diferenciarse y diversificarse desde el punto de vista organizativo, y el establecimiento de fórmulas que racionalicen las respuestas de la oferta educativa a las necesidades y demandas que la sociedad plantea a la educación superior.

De hecho, el sistema de educación superior ha encontrado en las políticas de diferenciación y diversificación una estrategia apropiada para el cambio, en particular para desarrollar capacidades que le permitan hacer frente a las nuevas demandas que la sociedad y la economía reclaman. El proceso del que trata este estudio ha operado en el plano de la diferenciación académica, mediante fórmulas que buscan definir la oferta para atender mejor las orientaciones de la demanda, la formación de nuevos tipos de profesionales y la generación de conocimiento pertinente.

En el caso mexicano las principales pautas del proceso han ocurrido a través del impulso al sector tecnológico, la mayor presencia del sector privado, el fortalecimiento del posgrado y la puesta en marcha de opciones para llevar la educación superior a grupos que tradicionalmente no han accedido a las aulas universitarias y para la formación continua de sus egresados.

Ahora, las políticas de diferenciación y diversificación tendrían que ser correlativas a otras estrategias de cambio que son de la mayor relevancia, como las iniciativas de integración y convergencia. El proceso de integración de las instituciones de educación superior consistiría en lograr vínculos más estrechos: *a)* entre las funciones universitarias, en particular lo que corresponde a la investigación y la docencia; *b)* entre los conjuntos que forman los subsistemas de la educación superior; *c)* con el sistema de enseñanza media superior y el resto de la estructura educativa nacional; *d)* con los organismos que definen la política científica y tecnológica, y *e)* con el plano internacional a través de convenios con instituciones universitarias de otros países en el marco de acuerdos de integración regional. Estos acuerdos tocan al mismo tiempo la interacción de individuos y grupos y de organizaciones.

El proceso de integración es fundamental, habida cuenta de los cambios que experimenta la organización del trabajo académico, los cuales se orientan indiscutiblemente hacia nuevas formas comunitarias en las que la globalización del conocimiento impone una ruta que es inevitable y potenciadora de las capacidades actuales.

Aquí vale la pena detenerse en un punto de integración. Frente a los retos que se tienen por delante, es vital que se refuercen y desarrollen los sistemas de investigación. La vida académica en instituciones públicas como las del país tiene que elevar las capacidades para producir conocimientos, al tiempo que la investigación se vincule estrechamente en la docencia. Este vínculo es motor de cambio de las instituciones. La primera impacta en la segunda para darle flexibilidad, actualizarla y elevar su calidad. Se deja lo dado y se establece el dándose, la lógica del descubrimiento, el aprender a aprender.

La integración de funciones es también importante porque lleva a nuevos tipos de conexiones y alianzas académicas con la comunidad escolar. Desde este punto de vista la integración comunitaria es un tópico crucial para la vida institucional, al menos por dos razones: una, porque la producción actual del conocimiento implica la apertura de los campos disciplinarios, la instauración de proyectos colectivos y redes nacionales e internacionales de académicos; la otra, porque son las comunidades las que fortalecen la idea del *campus* como el lugar en el que se socializa a los estudiantes en una ética plural para aceptar las diferencias, y en principios como la reciprocidad, la solidaridad y la complementariedad de esfuerzos, que son base de la academia.

Por convergencia entendemos el movimiento que tiende a la generalización de estrategias para la promoción del cambio universitario, así como la generalización de fórmulas y estándares académicos que, una vez experimentados y evaluados, son difundidos para su aplicación en otras realidades. Los procesos de convergencia son instrumentos de cambio importantes porque permiten sinergias en el nivel sistémico y porque hacen posible una elevación de la calidad académica en el amplio conjunto institucional.

Diferenciación y diversificación e integración y convergencia producirán un sistema educativo más complejo, desde todos los puntos de vista. Alterarán sus formas de gobierno y producirán nuevos ajustes en función de las relaciones políticas internas entre y dentro de las instituciones, como de las externas. La

gobernabilidad institucional es, entonces, un imperativo de los procesos de cambio y de las formas y profundidad que asuman.

Con la diversificación, tiende a disminuir la preeminencia del eje universidad-Estado en el establecimiento de las prioridades y estrategias de cambio para la educación superior. Desde hace tiempo, diría Levy (1986), el Estado mexicano se mantiene cauto y a distancia de la educación superior privada y no interviene en su dinámica interna. Y hoy se asiste a la conformación de un tejido de relaciones políticas más amplio. En este contexto, las instituciones de educación superior, y en especial las universidades públicas, deberán adquirir capacidades para articular vínculos estables y positivos que les permitan fincar su desarrollo futuro.

BARNÉS DE CASTRO, F., *Plan de Desarrollo 1997-2000*, México, UNAM, 1998.

BOYER COMMISSION, *The Boyer Commission on educating undergraduates in the research University*, Nueva York, State University of New York, 1998.

BRUNNER, J.J., *Notas para una teoría del cambio de los sistemas de educación superior*, México, DIE-CINVESTAV, 1988.

CLARK, B., *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*, México, Miguel Ángel Porrúa/CESU-UNAM, 1997.

CORDERA, R. y David Pantoja, *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CESU-UNAM, (Colección Problemas Educativos de México), 1995.

DÍAZ DE COSSÍO, R. et al., "El desperdicio profesional en México" (mimeo), 1998.

DOMÍNGUEZ, R., "Los sofismas del financiamiento universitario", en este volumen, 2000.

DURAND, V.M., *La evaluación en la UNAM. Organización institucional y planes de estudio*, México, Miguel Ángel Porrúa/CESU-UNAM (Colección Problemas Educativos de México), 1997.

GUZMÁN, Carlota, *Entre el deseo y la oportunidad: los estudiantes de la UNAM frente al mercado de trabajo*, México, CRIM-UNAM, 1994.

LYNN MEEK, V. et al., *The mockers and mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education*, Inglaterra, Pergamon Press, 1996.

Bibliografía

LEVY, D., *Higher education and the State in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1986.

Monterrubio, M. y Marco A. García (1989), "Población y educación", en *Demos*, núm. 2, México, IIS-UNAM.

Muñoz, H., "Gestar una nueva cultura política", en *Universidad Futura*, núm.3, otoño, México, UAM, 1989.

Muñoz, H. y Herlinda Suárez, "Educación superior y empleo", en *Demos*, núm. 3, México, IIS-UNAM, 1990.

———, "Los que tienen educación superior", en *Pensamiento Universitario: Escenarios para la universidad contemporánea*, tercera época, núm. 83, México, CESU-UNAM, 1995.

NEAVE, G., "Diversity, differentiation and the market: The debate we never had but which we ought to have done", en *Alfa-bracara Project's Conference, differentiation and diversity in higher education*, 16-18 de septiembre, Portugal, Porto, 1998.

PUJOL, J.M., "La población de México de 1950 a 2025", en *Demos*, núm 5, México, IIS-UNAM, 1992.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, R., "Dimensiones políticas del cambio universitario", en *La universidad mexicana a debate*, México, CESU-UNAM, 1995.

———, *Educación superior y desigualdad social. Un estudio sobre las trayectorias sociales y académicas de los estudiantes de la UNAM*, México, CESU-UNAM (en prensa), 1998.

SAINT-PIERRE, C., "Summary of the North American Preparatory meeting for the UNESCO World Conference on Higher Education", en *North American Meeting, World Conference on higher education*, Ottawa, Canadian Commission for UNESCO, 1998.

SANDOVAL, A., "Dinámica de la población", en *Demos*, núm.2, México, IIS-UNAM, 1998.

TEDESCO, J.C., "Elementos para un diagnóstico educativo nacional en América Latina", *El cambio educativo. Situación y condiciones*, Buenos Aires, UNESCO-CEPAL-PNUD, 1982.

TÜNNERMANN, C., *Una nueva visión de la educación superior*, México UNAM/Praxis, 1997.

UNESCO, *Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior*, París, UNESCO, 1995.

Financiamiento y gestión en la educación superior en América Latina y el Caribe*

Ángel Díaz Barriga

Hugo Casanova Cardiel

Romualdo López

Alma Maldonado

Javier Mendoza**

El fin de siglo es el contexto en el que se gesta una transición sin precedente en el mundo. No es sólo el término de un milenio, nuestra época se encuentra signada por el fin de un periodo y el tránsito a uno nuevo: el mundo se dirige hacia nuevos escenarios en lo político, lo social, lo económico, lo tecnológico y lo cultural. En esta situación se gestan una multitud de tensiones (Delhors, 1996) entre procesos de globalización y exigencias de particularización, entre valores universales y recuperación histórica de modos de apreciar lo singular, entre un concepto de Estado de bienestar social —promotor del desarrollo de todos los sectores de la sociedad— y la emergencia

Introducción

* Documento elaborado para la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, CRESALC, UNESCO, La Habana, 1996. Los autores agradecen la colaboración de Martiniano Arredondo, Lourdes Chehaibar y Catalina Inclán.

** Ángel Díaz Barriga es investigador y director del Centro de Estudios sobre la Universidad, de la UNAM; Hugo Casanova Cardiel es investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad, de la UNAM; Romualdo López es investigador de la UAM-Azcapotzalco; Alma Maldonado es estudiante de doctorado en el Boston College, y Javier Mendoza es investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad, de la UNAM.