



**From the SelectedWorks of Roberto
Rodríguez-Gómez**

January 1998

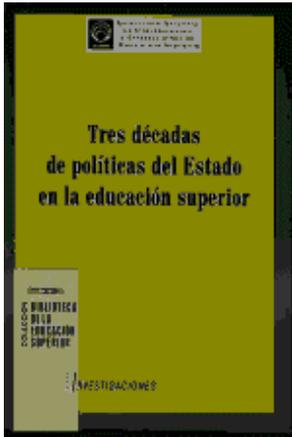
Expansión del sistema educativo superior en
México 1970-1995

Contact
Author

Start Your Own
SelectedWorks

Notify Me
of New Work

Available at: http://works.bepress.com/roberto_rodriguez/24



Roberto Rodríguez Gómez

“Expansión del sistema educativo superior en México 1970-1995”, en: Magdalena Fresán Orozco (ed.), *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*, México, ANUIES, 1998, págs. 167-205

| | |
|---|----|
| Introducción | 2 |
| Caracterización del proceso expansión-reforma en México | 2 |
| Las fases del periodo de expansión-reforma | 3 |
| El ciclo de expansión | 4 |
| La expansión en el contexto de la reforma educativa | 5 |
| La reforma de la enseñanza superior (el modelo ANUIES)..... | 7 |
| El crecimiento de la oferta educativa en los setenta..... | 10 |
| Modificaciones en la orientación profesional de la matrícula..... | 12 |
| Decrecimiento de la eficiencia terminal | 12 |
| Cambios en la composición social de la matrícula de primer ingreso | 13 |
| Recapitulación..... | 14 |
| El ciclo de estabilización del crecimiento y diversificación institucional | 16 |
| Estancamiento de la capacidad de cobertura de la demanda potencial | 18 |
| Redistribución de la matrícula en las entidades federativas | 19 |
| Diferenciación de la oferta (universidades y enseñanza tecnológica)..... | 19 |
| Evolución de la matrícula por áreas de conocimiento..... | 20 |
| Distribución por régimen de financiamiento..... | 21 |
| Tendencias recientes | 22 |
| Orientaciones de política y planeación..... | 22 |
| Cambios en la distribución por tipos institucionales..... | 24 |
| Tendencias en la distribución por áreas de conocimiento | 25 |
| Cambios en la distribución de la matrícula por sexo..... | 25 |
| Problemática de las zonas metropolitanas..... | 26 |
| Consideraciones finales | 29 |
| Anexo de cuadros estadísticos | 33 |

Introducción

En el marco de un balance sobre las principales orientaciones de política pública que se han desarrollado en el ámbito de la enseñanza superior en México en los últimos 30 años, el presente documento explora las líneas que definieron la expansión universitaria en el país. El texto incluye una presentación de las pautas de crecimiento de las instituciones y de la matrícula escolar; asimismo se aborda el análisis de la distribución de la población escolar con respecto a los principales componentes de la matrícula: diseminación territorial, modalidades y niveles del sistema educativo superior y áreas de conocimiento. Por último, se hace referencia a la problemática actual y las tendencias discernibles en el presente, asimismo se ofrecen a la discusión algunos corolarios que se derivan del análisis.

Caracterización del proceso expansión-reforma en México

A partir de la posguerra se inició en México una transformación fundamental de la enseñanza superior sobre la base de una serie de procesos 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 educativa.

Estos cambios tuvieron lugar tanto en el plano institucional como en el sistémico; entre los primeros cabe referir el crecimiento de la base institucional en su conjunto, la reforma del currículo y la modernización de las instancias de administración, gestión y planeación universitaria. En el nivel sistémico, destaca la redistribución de las partes del sistema: repartición territorial de la oferta educativa, distribución por áreas de conocimiento y disciplinas, estructura por niveles, y distribución por tipos de régimen de financiamiento, todo lo cual puede englobarse en las nociones de diversificación y diferenciación académica.¹ Otra importante serie de transformaciones 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

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 de enseñanza para servir a una matrícula que crecía

¹ Sobre las nociones masificación y diversificación véase los ensayos de Rodríguez, Juan Carlos, “El concepto de masificación. Su importancia y perspectivas para el análisis de la educación superior”, en UNESCO-CEPAL-PNUD, *Proyecto desarrollo y educación en América Latina y El Caribe*, Buenos Aires, 1978 y Kent, Rollin, “Expansión y diferenciación del sistema de educación superior en México, 1960 a 1990”, *Cuadernos de investigación educativa*, México, DIE-CINVESTAV, Núm. 21, 1992.

² Véase 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, tesis doctoral inédita. Ibarrola, María de, *La educación superior en México*, Caracas, CRESALC, 1986.

aceleradamente, así como la adecuación de las fórmulas de gestión administrativa y de régimen.

Las fases del periodo de expansión-reforma

Los procesos de cambio que han dado forma al sistema universitario contemporáneo en nuestro país se remontan en efecto al periodo de la posguerra. A partir de entonces y hasta la actualidad, han tenido lugar una diversidad de estrategias y acciones en virtud tanto de decisiones políticas y académicas como, también, en respuesta a dinámicas desencadenadas por su implantación.

En este extenso lapso pueden distinguirse varias fases de desarrollo;³ la primera de ellas, se inicia 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 la plataforma para el desempeño de la función universitaria de 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 base, 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 reforzaron las funciones de investigación y difusión cultural, se amplió el abanico de opciones de formación disciplinaria, se fortaleció el ciclo de posgrado, 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 constituyeron una fase diferente en la historia de la enseñanza superior, que se caracterizó ante todo por la expansión del sistema. En la década se multiplicaron, con un ritmo de crecimiento sin precedentes, el número de estudiantes, profesores, trabajadores así como de instalaciones. La expansión planteó nuevos retos a la universidad,

³ Con respecto a la división del desarrollo universitario en fases o periodos, confróntese entre otros: Fuentes Molinar, Olac, “Las épocas de la universidad mexicana”, *Cuadernos Políticos*, México, ERA, Núm. 36, abril-junio 1983; Ibarrola, *Op. Cit.* Kent, Rollin, *Op. Cit.*; Padua N., Jorge, “La crisis de la educación superior y la reforma en las universidades”, en Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel (coord.), *Universidad ñ-contemporánea: racionalidad política y articulación social*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 119-169; Villaseñor García, Guillermo, *La universidad pública alternativa*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Centro de Estudios Educativos, 1994; Rodríguez Gómez, Roberto, “Evolución reciente de la matrícula universitaria. Datos y Reflexiones”, en Humberto Muñoz García y Roberto Rodríguez Gómez (coord.), *Escenarios para la universidad contemporánea*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad UNAM, 1995, pp. 33-34; Varela Petito, Gonzalo, *Después del 68. Respuestas de la política educativa a la crisis universitaria*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1996.

⁴ Sobre el desarrollo de la universidad mexicana en los años sesenta véase: Urquidi, Víctor y Adrián Lajous Vargas, *Educación superior, ciencia y tecnología*, México, El Colegio de México, 1967; King, Richard, *et. al.*, *Nueve universidades mexicanas: un análisis de su crecimiento y desarrollo*, México, ANUIES, 1972; Castrejón Díez, Jaime, *La educación superior en México*, Secretaría de Educación Pública, 1976.

que fueron enfrentados a través del diseño y la implantación de modalidades curriculares innovadoras, 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 al inicio de los años ochenta. A partir de entonces se inició un nuevo ciclo, cuyo rasgo 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 del país ha sido resultado de la convergencia de una serie de factores y prñ-lesiones, entre los que se 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 —es decir de los académicos, estudiantes y trabajadores— dentro de las instituciones; d) proponer 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 la coyuntura en que tuvo lugar la expansión del sistema y sus principales consecuencias.

El ciclo de expansión

En 1950 la población de licenciatura no llegaba a 30,000 estudiantes, lo que representaba entonces el 1.3% de los jóvenes entre 20 y 24 años; hacia 1960 la matrícula se había duplicado, en ese año se registraron 75 mil estudiantes, es decir el 2.6% del grupo de edad relevante (Cuadro 2).

En el curso de los años cincuenta varios factores concurren 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 entre ellas 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

⁵ La Universidad Nacional Autónoma de México (1910), la Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (1917), la Autónoma de Sinaloa (1918); la Autónoma de Yucatán (1922), 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).

la UNAM.⁸ Durante los años sesenta el ritmo de 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 establecidas en los cincuenta; además en el periodo 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 recogía más de la mitad de la matrícula nacional.

Sobre la base de un incipiente sistema de universidades en la República, en los primeros años setenta dio inicio una etapa de aceleradas y profundas transformaciones del sistema de enseñanza superior. Durante esa década, la expansión del sistema se constituyó en el factor dinámico de las transformaciones que se experimentaron, en la medida en que ello presionó a las instituciones a renovar sus estructuras, políticas y prácticas, tanto académicas como administrativas.¹⁰ La decisión de incrementar las dimensiones cuantitativas del sistema tuvo lugar en un contexto político en que la reforma de la educación representaba una prioridad dentro del programa gubernamental; a continuación repasaremos este aspecto antes de describir las características e impactos de la expansión en el periodo.

La expansión en el contexto de la reforma educativa

El ciclo de expansión y reforma de la enseñanza superior, que se intensificó al iniciarse la década de los setenta, se corresponde con la política nacional de cambio educativo impulsada por la administración del presidente Echeverría. La reforma educativa que se inició como tal en 1972 se propuso ampliar la oferta educacional, actualizar la organización del sistema público educativo y reformar los métodos y sistemas de enseñanza vigentes. El planteamiento conceptual de la reforma implicaba acciones en los diversos órdenes del sistema educativo, con base en los siguientes principios rectores.¹¹

Atención a la demanda social educativa, a través de la ampliación de los servicios educativos en el sentido tradicional, es decir, mediante la creación de centros de enseñanza urbanos y rurales, con especial atención a las áreas marginadas; pero también a través de la implantación de fórmulas no convencionales, tales como sistemas extraescolares y abiertos y organismos de capacitación técnica para obreros y campesinos. Este planteamiento implicó tareas de formación magisterial y el aumento de plazas docentes, así como la

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, ha sido causa y producto, simultáneamente, de la expansión”, Villaseñor, *Op. Cit.*, p. 14.

¹¹ Una exposición pormenorizada de los objetivos y acciones emprendidas en el marco de la reforma educativa de Echeverría puede ser consultada en Bravo Ahuja, Víctor y José A. Carranza, *La obra educativa, México*, SEP, 1976. Véase, asimismo, los comentarios críticos de Latapí, Pablo, *Mitos y verdades de la educación mexicana 1971-1972*, México, Centro de Estudios Educativos, 1973, sobre distintos aspectos de este proceso.

determinación de criterios de flexibilidad para facilitar la movilidad horizontal y vertical de estudiantes y salidas terminales en diversos niveles del sistema escolar.

- Actualización de métodos de enseñanza. Esto es, programación por objetivos de aprendizaje, diseño de procesos de evaluación formativa, énfasis en el autoaprendizaje, fomento a la actitud activa de los estudiantes, entre los principales objetivos.
- Reorientación de los contenidos educativos, con énfasis en el carácter social de la educación; en este mismo orden de ideas se postulaba la enseñanza como factor para la transformación social.
- Reorganización administrativa y descentralización institucional, a través de la creación de organismos de apoyo a las disposiciones de la reforma, fomento a las actividades de investigación y planeación en el campo educativo.¹²

En el terreno de la organización, la reforma se plasmó en la creación de instituciones de apoyo técnico, como el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE) establecido en 1971, y de fomento, como el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) creado el mismo año; asimismo se dispusieron ajustes de organización en la Secretaría de Educación Pública¹³ con el fin de atender los cambios educativos que se impulsaban.

La reforma implicó por supuesto la formulación de varios ordenamientos normativos de distinto nivel, tales como la Ley federal de educación en 1973, los decretos para la creación de las instancias de apoyo a la reforma y de nuevas instituciones educativas,¹⁴ y las normas que regularían la reorganización de la SEP.¹⁵

¹² Gonzalo Varela, en su revisión de la reforma educativa del régimen de Echeverría, indica que los propósitos jerarquizados en la misma eran los siguientes: “permeabilidad vertical del sistema: libre acceso de los estudiantes al nivel educativo que desearan, sin más límites que los del intelecto; permeabilidad horizontal entre distintos subsistemas o instituciones educativas, y en caso de que el estudiante no prosiguiera sus estudios, facilitar su incorporación inmediata a actividades productivas”, Varela, *Op. Cit.*, p. 27.

¹³ Se instituyó la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa., dependencia que inició la desconcentración técnico-administrativa con la creación de 39 unidades de servicios descentralizados en las nueve regiones en las que fue dividido el país. Además, se estableció la subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior, integrada por las direcciones generales de Educación Tecnológica Industrial, de Educación Tecnológica Agropecuaria, de Educación Media, de Educación Superior, de Educación Física y por el IPN. Quedaron adscritos a la dirección general de Educación Superior los institutos tecnológicos regionales, la escuela normal superior, el Instituto de Pedagogía y la Escuela Superior de Biblioteconomía y Archivonomía.

¹⁴ Una visión de conjunto de los cambios normativos, institucionales y políticos en el entorno de la Secretaría de Educación Pública puede verse en: Bravo Ahuja, Víctor, *Diario de una gestión*, México, SEP, 1976

¹⁵ Acuerdos que modifican la estructura orgánica de la SEP y establecen la organización y competencia de las Subsecretarías (1971), Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la SEP (1972), Reglamento interior de la SEP (1973).

En la Ley Federal de Educación de 1973, que remplazó a la Ley Orgánica de la Educación Pública vigente desde 1941, se plasmaron los principales objetivos de la reforma: ampliación de las oportunidades educativas, orientación social de la enseñanza, flexibilidad del sistema, carácter bivalente (propedéutico y terminal) a partir del nivel medio de enseñanza, función del profesorado como promotores, coordinadores y agentes directos en el proceso educativo.¹⁶

Además de los cambios en el nivel de la organización y la legislación, y de la creación de nuevas instituciones, la reforma repercutió en el sistema escolar tradicional al introducir innovaciones tanto en la estructura como en la orientación de la enseñanza.

En el terreno de la enseñanza superior, la reforma educativa se orientó en dos direcciones principales. En primer lugar, a través del impulso al sistema de Institutos Tecnológicos Regionales y su propagación en el territorio nacional, así como en la reforma de los planes de estudio de estas instituciones y la creación de nuevas carreras en las mismas. En segundo lugar, a través del apoyo a las universidades autónomas que se encontraban emprendiendo acciones de reforma institucional. En 1973 se creó la Universidad Autónoma Metropolitana, en la cual se indujeron innovaciones académicas y organizacionales significativas.¹⁷

En la dinámica de cambios de las instituciones universitarias autónomas, que se dio en este contexto, jugó un papel de catalizador la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). En el siguiente apartado se presentarán los principales acuerdos tomados en el seno de este organismo a propósito de la reforma de las universidades.

La reforma de la enseñanza superior (el modelo ANUIES)

Al coincidir con la estrategia del Estado en favor de una reforma de la educación en el país, las instituciones de enseñanza superior afiliadas a la ANUIES¹⁸ establecieron a partir de 1970 una serie de acuerdos¹⁹ que definirían la orientación general de la reforma de la educación superior.

¹⁶ Una exposición del contenido de la Ley federal de educación de 1973 con respecto a estos objetivos puede verse en Bartolucci, Jorge y Roberto Rodríguez Gómez, *El Colegio de Ciencias y Humanidades. Una experiencia de innovación universitaria*, México, ANUIES, 1983.

¹⁷ Sobre el modelo UAM véase los trabajos de Bojalil, Luis Felipe, “El proyecto académico de la Universidad Autónoma Metropolitana”, México, UAM, 1982 (Documento); Ibarra Colado, Eduardo, *La universidad ante el espejo de la excelencia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.

¹⁸ La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior fue concebida al final de la década de los cuarenta y empezó a operar realmente en los primeros años cincuenta. Originalmente se componía de las 26 universidades públicas; en 1961 amplió su membresía para incluir una serie de instituciones tecnológicas y una universidad privada (el ITESM). En el sexenio de Echeverría se incrementó notablemente la cantidad de instituciones representadas, al pasar de 41 en 1970 a 69 en 1976, cfr. Varela, *Op. Cit.*, pp. 41-43.

¹⁹ Los acuerdos referidos tuvieron lugar en las reuniones de la Asociación en el periodo 1970-1973: Hermosillo (XII Asamblea General de la ANUIES, abril de 1970), Villahermosa (XIII Asamblea General de

Como un antecedente inmediato de los trabajos de la ANUIES encaminados a la reforma universitaria es pertinente mencionar el proceso interno de la Asociación para instaurar formas de planeación en el nivel sistémico. En 1969, en la Asamblea de Jalapa, los rectores tomaron el acuerdo de elaborar un estudio sobre la educación superior, que fue denominado “Diagnóstico preliminar de la educación superior en México”.²⁰

En la asamblea de Hermosillo, como respuesta a los planteamientos del diagnóstico, se acordó la formación de un Centro Nacional de Planeación de la Educación Superior, dependiente de la ANUIES, y se aprobó el documento “Objetivos de la educación superior” en que se establecieron orientaciones generales para la transformación de la enseñanza en el nivel de licenciatura. En ese texto se subraya la importancia de la vinculación entre las funciones académicas universitarias y la problemática del desarrollo nacional, y se enuncian las tareas que, en esa dirección, deberían asumir las universidades en el ejercicio de las funciones de docencia, investigación y difusión cultural.²¹ Es de hacerse notar que en los acuerdos de Hermosillo se indica en forma explícita la prioridad de ampliar la matrícula universitaria.

Las resoluciones adoptadas en la siguiente Asamblea General (Villahermosa, 1971) fueron decisivas en el curso que tomaría la reforma universitaria.²² En primer lugar porque en ella se relacionaron los trabajos que venía realizando la Asociación con los planteamientos de reforma educativa recientemente anunciados por el ejecutivo federal;²³ en segundo lugar, porque en la reunión se definieron en forma programática las medidas para conformar un

la ANUIES, abril de 1971), Toluca (Asamblea Extraordinaria de la ANUIES, agosto de 1971) y Tepic, XIV Asamblea General de la ANUIES, octubre de 1972).

²⁰ 20 Un análisis de este documento puede verse en Castrejón Díez, *Op. Cit.*

²¹ 21 En el documento citado se establecen los siguientes objetivos para la función docente: “orientar la enseñanza hacia la creatividad, el autoaprendizaje, el sentido crítico, la organización y la disciplina en el trabajo, así como fomentar el sentido de responsabilidad personal y social (objetivo I); adecuar la educación a las necesidades del desarrollo del país (objetivo II); proporcionar al alumno la información de mayor calidad y actualidad; (objetivo IV)”. Con respecto a la función de investigación se le entiende como “vinculada a la resolución de los problemas del país, sin caer en el sectarismo” (objetivo V), y con respecto a la función de difusión se señala que “debe contribuir a la elevación del nivel estructural, técnico y cívico de la población a través de sus actividades extra-académicas” (objetivo VI). Véase *Ibidem*.

²² Gonzalo Varela advierte también la relevancia de esta reunión puesto que en ella se hicieron explícitos los términos de la relación entre el Estado y las universidades autónomas en el marco de la reforma educativa: “ésta y otras asambleas serían el marco en que el secretario (de educación pública) o el presidente (de la República) expusieran, de viva voz o por medio de mensajes, los aspectos estratégicos de la política para la educación superior. Los discursos y resoluciones de los miembros de la ANUIES coincidirían, por su tono y propuestas generales, con los de los miembros de ANUIES”, Varela, *Op. Cit.*, p. 38.

²³ 23 En la Declaración de Villahermosa se señala que “la reforma de la educación superior está estrechamente vinculada al resto de la reforma educativa y a otras reformas de las estructuras nacionales, de tal manera que se pueda lograr un desarrollo más justo que incorpore aceleradamente a los grupos marginados y de más oportunidades a la juventud del país”, véase “Declaración de Villahermosa sobre la reforma de la educación superior”, en Secretaría de Educación Pública, Informe de labores del Iro. de septiembre de 1970 al 31 de agosto de 1971, tomo II (anexos), México, 1972, p. 120.

sistema articulado de instituciones de enseñanza superior, y a través del mismo impulsar los cambios cualitativos que requería la reforma universitaria.²⁴

En la Asamblea de Toluca de agosto de 1971 se firmaron acuerdos destinados a profundizar las reformas planteadas en Villahermosa²⁵ y se establecieron una serie de tareas para la ANUIES con el objetivo de diseñar modelos de evaluación y planeación aplicables al sistema en su conjunto.²⁶

En la Asamblea de Tepic de 1972 se avanzó en la definición de planteamientos operativos²⁷ y de medidas concretas a modo de marco de referencia de las reformas que cada universidad se propusiera acometer. Además, en esa reunión los rectores y directores de las universidades e institutos de enseñanza superior suscribieron un documento en el que, al mismo tiempo que se enfatizaba la importancia de la reforma universitaria en curso, se hacía hincapié en el valor de la autonomía y la independencia académica de las instituciones para instrumentar los acuerdos tomados.²⁸

Al repasar el contenido de los acuerdos de las reuniones de la ANUIES del periodo 1970-1974 resulta claro el paso de un esquema de concertación basado en principios generales — que tenía como propósito central integrar un sistema de instituciones para armonizar la reforma universitaria con los objetivos del programa gubernamental de reforma educativa—, a una plataforma de medidas concretas indicadas como transformaciones

²⁴ 24 Se acordó, a este respecto, “establecer un sistema de créditos académicos comunes y equivalentes para propiciar la movilidad de profesores y estudiantes de una institución a otra” (Acuerdos, punto 1); “establecer un sistema nacional de exámenes y crear un centro nacional para la producción de material didáctico” (Acuerdos, punto 4); “sin menoscabo del propósito de construir un sistema nacional de enseñanza, estudiar las variaciones regionales, sectoriales e institucionales, así como preservar la autonomía universitaria” (Acuerdos, punto 6); “impulsar a nivel nacional los estudios de posgrado y propiciar la cooperación interinstitucional en términos de programas conjuntos” (Acuerdos, punto 10). Además de estos objetivos generales fueron suscritos acuerdos para establecer salidas laterales antes del término del ciclo (Acuerdos, puntos 2, 8 y 9) y para fomentar la enseñanza teórico-práctica (Acuerdos, punto 5). Véase, *Ibidem*, pp. 123-126.

²⁵ Las propuestas respectivas fueron: a) implantación de un Programa Nacional de Formación de Profesores y Actualización de Conocimientos, b) establecer un proceso permanente de evaluación y comunicación interinstitucional, c) utilizar plenamente la capacidad instalada de las instituciones y elaborar proyectos de cooperación con empresas públicas y privadas, y d) estimular los proyectos para el establecimiento de sistemas universitarios abiertos. Véase, “Los acuerdos de Toluca”, en *Ibidem*, pp. 50-55.

²⁶ Se propuso, en este sentido, la elaboración de un manual de indicadores básicos para la evaluación de sistemas universitarios a nivel interinstitucional; una guía para la elaboración de proyectos académicos; una guía para la evaluación de los mismos; un boletín mensual informativo. Se propuso también elaborar un proyecto para la creación de un Centro Nacional de Exámenes y Certificación. Véase, *Ibidem*.

²⁷ Específicamente, implantación del sistema de cursos semestrales, establecimiento de salidas laterales, nuevos procedimientos para la titulación, definición del número de créditos en los diferentes ciclos y grados escolares, facilitar la integración de modalidades en el ciclo de bachillerato, recursos para el servicio social, proposición de una nueva ley general de profesiones, posibilidades para la obtención de créditos por vías extraescolares.

²⁸ Véase en Bartolucci y Rodríguez Gómez, *Op. Cit.*, pp. 30-31.

deseables, pero que se dejaron al arbitrio de las instituciones en lo individual. Por su parte, la ANUIES se dedicó a concretar varias de las resoluciones que implicaban acciones de coordinación, como por ejemplo el diseño de métodos de evaluación y la producción de material didáctico.

En este sentido, lo que se observa al cabo de la coyuntura 1970-1973 es la dispersión de las acciones de cambio, así como un progresivo desplazamiento del objeto de reforma —que originalmente comprendía el sistema de enseñanza superior como tal— hacia la transformación de la enseñanza media superior y la creación de nuevas instituciones.²⁹

Al dificultarse la implantación de los postulados de reforma educativa en el seno de las universidades, el Estado optó por la creación de instituciones como el Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana,³⁰ por multiplicar los Institutos Tecnológicos Regionales y por financiar los procesos de expansión de las universidades autónomas.³¹

El crecimiento de la oferta educativa en los setenta

En el contexto de los cambios que se verificaron en el sistema de enseñanza superior en la década de los setenta, el rasgo más significativo es, sin lugar a dudas, el crecimiento de las oportunidades de acceso. En este apartado nos concentraremos en los rasgos que asumió el proceso de expansión de la matrícula universitaria.

El término demanda educativa expresa tanto el número de individuos en edad escolar que, por esa circunstancia, son demandantes potenciales de escolaridad (demanda potencial), como también el número de individuos que efectivamente solicitan ingreso a las instituciones educativas (demanda real). En ese sentido, el volumen de la demanda

²⁹ A propósito de este resultado, Jean Piere Ville apunta la siguiente crítica: “La reforma educativa, que emprendió el conjunto de las universidades reunidas en el seno de la ANUIES cayó en un proceso de erosión creciente. Las medidas que tomó el bloque de las instituciones no reflejaron a la postre más que superficialmente el potencial renovador contenido en los principios enunciados desde sus inicios. Más significativo fue el desplazamiento del enfoque inicial hacia la educación media superior. Véase, Vielle, Jean Pierre, “Planeación y reformas en la educación superior en México”, *Revista de estudios educativos*, México, Centro de Estudios Educativos, Vol. VI, Núm. 4, 1976, p. 16.

³⁰ 30 En la XV Asamblea General de la ANUIES (Veracruz, 1973), se presentó el documento “Estudio sobre la demanda de nivel medio superior y nivel superior (primer ingreso) en el país y proposiciones para su solución”, con base en el cual el gobierno federal tomó la iniciativa de crear el Colegio de Bachilleres y la UAM. Véase “Declaración de Villahernosa...”

³¹ Como señala Carlos Pallán “la gran diferencia con respecto al sexenio precedente es el incremento del subsidio. El conjunto de universidades públicas van a recibir para el último año del sexenio (de Echeverría) cerca de doce veces más la cantidad de subsidio federal otorgado hasta 1970. En ese mismo lapso, las universidades incrementaron la matrícula que llevó a duplicar la población estudiantil”, Pallán, Carlos, “La planeación en el desarrollo universitario”, en Fernández, Alfredo y Laura Santini (comp.), *Dos décadas de planeación en la educación superior*, México, ANUIES, 1993, p. 38.

educativa y su ritmo de crecimiento están determinados por la dinámica demográfica de la población, así como por la expansión del sistema educativo en su conjunto.³²

El crecimiento sin precedentes de la demanda educativa al inicio de los setenta se derivó, en primera instancia, de los procesos de transformación de la estructura demográfica del periodo de la posguerra, en que se advierte una clara elevación de la tasa de natalidad, descenso de los niveles de mortalidad infantil, y el consecuente incremento del ritmo de crecimiento de la población. En 1940 la proporción de niños y jóvenes menores de 15 años representaba el 41.2% del total de habitantes y la de menores de 20 años constituía el 51.4%. En el censo de 1970 estos mismos indicadores mostraban valores de 46.2% y 56.7% respectivamente. La tasa media anual de crecimiento pasó del 1.72% en el decenio de los treinta a 2.72% en los cuarenta, y de 3.13% en los cincuenta a 3.43% en la década de los sesenta.³³

Este proceso tuvo por resultado un importante incremento relativo de la demanda potencial educativa. La proporción de individuos correspondiente a la cohorte 15-24 años, es decir el grupo potencialmente demandante de educación media superior y superior dentro del total de la población, evolucionó de la siguiente manera: en 1950 el 17.9% de la población nacional eran jóvenes en ese rango de edad, en 1960 el 18.5% y en 1970 el 18.9%.³⁴

En segundo lugar, durante los años sesenta se llevó a efecto una política educativa expresamente orientada a la expansión del servicio escolar en los niveles básico y medio (Plan de Mejoramiento de la Enseñanza Primaria y Secundaria o, como es más conocido, Plan de Once Años) que posibilitó que a lo largo del sexenio 1970-1976 el sector educativo contara con una base demográfica suficiente para favorecer el desarrollo de los niveles escolares posteriores.³⁵ Las cifras de cobertura de la demanda real educativa, y la distribución presupuestaria federal, son indicadores harto elocuentes del cambio de prioridades que se registró durante el gobierno del presidente Echeverría Álvarez.

En el sexenio 1970-1976, la educación preescolar se incrementó en 37.8%, la primaria 35.7%, la media básica 75.7%, la media superior 106%, la enseñanza normal 113% y la superior 106%. En el mismo periodo, la escuela primaria, que en 1975 tenía el 78.9% de la matrícula total, obtuvo el 46.4% del presupuesto sectorial, mientras que la enseñanza superior, que atendía al 3% del total de la matrícula, alcanzó el 18.1% de los recursos presupuestales. Por otra parte, en 1970 los subsidios federales representaban el 23.5% de los ingresos de las instituciones públicas de educación superior, y para 1976 constituían el 53.4%.³⁶

³² Una presentación de tratamientos metodológico en el campo de la demografía de poblaciones escolares se resume en Rodríguez Gómez, Roberto, “Metodología para el análisis demográfico de la eficiencia terminal, la deserción y el rezago escolares”, en *Trayectoria escolar en la educación superior*, México, ANUIES, 1989.

³³ Estimaciones sobre datos extraídos de los Censos Nacionales.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Sobre el diseño del Plan de Once años y sus resultados, véase Solana, Fernando, et. al., *Historia de la educación pública en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

³⁶ Datos de los informes presidenciales del periodo 1970-1976.

En concordancia con lo anterior, el crecimiento de la matrícula en el conjunto de instituciones de nivel superior alcanzó cifras considerables.³⁷ Con respecto a la cobertura de la demanda potencial, el sistema pasó de dar servicio al 6.2% de la cohorte 20-24 años en 1970 a un 13.8% en 1980 (Cuadro 2).

En cuanto a la cobertura de la demanda real, el sistema atendía en 1970 aproximadamente el 90% de los egresados del bachillerato. En 1975 alcanzó la cifra cúlpe de 95% de cobertura, y en 1980 retornó a un 87% en virtud tanto de la apertura de opciones terminales y bivalentes en la enseñanza media superior como de la finalización de los procesos de expansión de las principales instituciones de enseñanza superior públicas, principalmente la UNAM y el IPN.³⁸

Al observar la estadística que muestra la tasa de participación del sistema de enseñanza superior en el sistema educativo nacional (Cuadro 1), es evidente que en este periodo el segmento superior incrementó su presencia en el conjunto al pasar de una tasa inferior al 2% a otra que rebasó el 3%. En otras palabras, el nivel de enseñanza superior creció a un ritmo superior al del sistema educativo nacional (SEN): entre 1970 y 1974 el SEN se expandió con una tasa de crecimiento de 4.6% anual, mientras que la enseñanza superior lo hacía a una tasa de 10.8% anual; en el quinquenio 1975-1979 los valores respectivos, para el SEN son 5.2% y para la enseñanza superior 8.8%.³⁹

Modificaciones en la orientación profesional de la matrícula

En contraste con la extensión de las innovaciones propuestas en la estructura y contenido de la enseñanza superior, la composición profesional de la matrícula de primer ingreso no registró variaciones importantes, con la sola excepción del área de disciplinas agropecuarias en la que se registró una tendencia franca de crecimiento (Cuadro 4). La distribución de la matrícula por carreras confirma esta tendencia. En 1970 las cinco carreras más pobladas eran contaduría, medicina, derecho, administración e ingeniería civil, en ese orden; en 1980 la lista correspondía a las carreras de medicina, derecho, contaduría, administración y odontología.⁴⁰

Decrecimiento de la eficiencia terminal

Un hecho concomitante con la expansión de la universidad fue el continuo decrecimiento de la eficiencia terminal a medida que aumentaba la matrícula de primer ingreso. Las

³⁷ En Taborga Torrico, Huáscar, *Análisis y opciones de la oferta educativa*, México, ANUIES, 1995, se incluye un apéndice estadístico muy completo sobre las variables demográficas y escolares en el periodo 1950-1990.

³⁸ Véase Rodríguez Gómez, Roberto, "La modernización de la educación superior en perspectiva", en Rodríguez Gómez, Roberto y Hugo Casanova Cardiel (coord.), *Universidad contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad-Miguel Ángel Porrúa, pp. 171-197.

³⁹ Tasas estimadas con base en los anexos estadísticos de los informes presidenciales del periodo.

⁴⁰ Dato en Pallán, Carlos, et. al., *La educación superior en México*, México, ANUIES, 1995.

investigaciones que se han realizado al respecto⁴¹ coinciden en que la eficiencia terminal de las instituciones de enseñanza superior tuvo, al final de los años setenta, el nivel más bajo en las últimas décadas. Esta tendencia negativa se estabilizó al llegar a la década del ochenta, es decir, al mismo tiempo que se frenó la expansión cuantitativa de la institución.⁴²

Cambios en la composición social de la matrícula de primer ingreso

El ingreso de un significativamente mayor contingente de jóvenes a las instituciones de enseñanza superior implicó un cambio en la composición social del alumnado universitario. Los datos disponibles para la UNAM ejemplifican esta última observación.

Al hacer la conversión a salarios mínimos de los ingresos familiares mensuales de los hogares de los estudiantes, se desprenden los siguientes datos: en 1966 el grupo que de ingresos de un salario mínimo contenía el 5.75% de la población escolar total. En 1974 este contingente aumentó al alcanzar la cifra de 13.2%; en 1978 la cifra relativa se aproximó al 15% y descendió al valor de 10% en los años ochenta, lo que coincidió con el cierre de la tendencia de crecimiento institucional. En el otro extremo, es decir, el caso de las familias que percibían más de cinco salarios mínimos, su proporción en el año de 1966 era de casi el 60%, mientras que en 1976 la misma categoría se redujo al incluir sólo 25.2% del total de la matrícula, y tendió a estabilizarse en una cifra de 20% al final de la década de los setenta y durante los años ochenta.⁴³ Esta tendencia, es decir, la ausencia de los estudiantes originarios de las familias con más altos ingresos corrió paralela a la pauta de crecimiento de las instituciones universitarias de carácter privado.

El indicador de ocupación del padre del alumno manifiesta una tendencia congruente con la anteriormente descrita: en 1964 la proporción de hijos de obreros era de 9% mientras que en 1976 dicha categoría alcanzó la proporción de 12% y en 1979 de 15%.

Por último, en este mismo periodo se registró un incremento en la proporción de estudiantes mujeres (población que creció del 12.5% en los primeros años sesenta al 18% en 1974 y a cerca de 25% al iniciarse la década de 1980), así como el segmento de

⁴¹ Véase los trabajos de Granja Castro, Josefina, "Análisis sobre las posibilidades de permanencia, egreso y titulación en cuatro instituciones de enseñanza superior en el D.F., 1960-1978", *Memoria del Foro de Investigación sobre Educación y Sociedad*, Jalapa, Universidad Veracruzana, 1981, pp. 109-223; Camarena, Rosa María, et. al., "Eficiencia terminal en la UNAM 1970-1981", *Perfiles educativos*, México, Centro de Investigación y Servicios Educativos-UNAM, Núm. 7, oct.-dic. de 1984, pp. 3-13; Covo, Milena, "Reflexiones sobre el estudio de la deserción universitaria en México", Milena Covo, et. al., *Trayectoria escolar en la educación superior*, México, ANUIES, 1989, pp. 93-112.

⁴² Los datos que ofrece María de Ibarrola a este respecto confirman la tendencia apuntada: "históricamente la eficiencia terminal de la educación superior llegó a su punto más bajo con la generación 1974-1978 (44.5%), y a partir de esa fecha ha mejorado hasta alcanzar cerca del 60% como promedio nacional; la brecha entre el ingreso a primer año y el egreso se amplía a partir de 1970; esa baja eficiencia terminal, aunque sufre variaciones de institución a institución, afecta en general a todas las instituciones del país, incluyendo a las privadas" Ibarrola, *Op. Cit.*, p. 46.

⁴³ Véase Covo, *Op. Cit.*, y de la misma autora, "Apuntes para el análisis de la trayectoria de una generación universitaria", en *Educación y realidad socioeconómica*, México, Centro de Estudios Educativos, 1979, pp. 43-60.

estudiantes con una ocupación remunerada paralela a los estudios de licenciatura; el porcentaje correspondiente pasó del 15% al 21% durante el periodo 1965-1975, estacionándose en esa última cifra en la década de los ochenta.

Para resumir, puede señalarse que el fenómeno de modernización y reforma de la estructura universitaria que tuvo lugar en los años setenta, implicó una tendencia franca de expansión cuantitativa de los sistemas de enseñanza superior en lo general y de las instituciones universitarias particularmente. Esta tendencia se tradujo en algunas modificaciones en la composición socioeconómica del contingente de primer ingreso a la universidad y, al parecer, impactó negativamente las cuotas de eficiencia terminal de dichas instituciones.

Recapitulación

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 destacado recapitularemos 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 la demanda social generada por procesos de orden estructural, especialmente por la dinámica demográfica, la urbanización y la emergencia de capas medias y por los efectos 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 de los eventos del 68 mexicano, el poder ejecutivo federal buscó reponer su autoridad y prestigio político entre la clase media y los intelectuales,⁴⁴ promoviendo 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 el apoyo de aquellos 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 en los setenta encontró un respaldo en el consenso internacional sobre la relevancia de la educación para el desarrollo, el cual significó, en su momento, la concurrencia de divisas para el financiamiento de proyectos educativos sobre la base de créditos otorgados por agencias internacionales.⁴⁵

⁴⁴ Véase Zermeño, Sergio, *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil de 1968, México, Siglo XXI*, 1981; Varela, *Op. Cit.*; y Bartolucci y Rodríguez Gómez, *Op. Cit.*

⁴⁵ 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, *grants*, becas, etcétera para la educación. De esta manera, en el periodo 1965-1975 (se) transfirieron 451.9 millones de dólares a los sistemas educativos de los países latinoamericanos", Llarena, Rocío, "El impacto de la planeación en el desarrollo de la educación

Políticamente, la estrategia estatal de expansión universitaria puede interpretarse como una forma de asimilación aunque también de anticipación y de encauzamiento de demandas sociales y políticas, particularmente de las clases medias, y como una forma de compromiso con las universidades autónomas, es decir, como una oportunidad para que estas últimas emprendiesen procesos de transformación y desarrollo interno a cambio de atender una matrícula mucho más numerosa.

En segundo lugar, la percepción de la necesidad de reformas e innovaciones educativas que, en el contexto antes mencionado, movilizó un proceso de cambios a nivel curricular así como el diseño de nuevas modalidades organizativas en la enseñanza superior (sistemas departamentales, modulares, abiertos y multicampus), la 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 educativas, en fin, el cuestionamiento de los papeles tradicionales de profesor y estudiante, entre los más importantes.

En el plano institucional, las innovaciones educativas de los años setenta se desarrollaron en paralelo de los sistemas tradicionales. Como se señaló anteriormente, la reforma universitaria consistió fundamentalmente 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.

Una característica eminente de las modificaciones curriculares de la época consistió 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. 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, 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.⁴⁶

La presencia de nuevos sujetos y actores sociales en la universidad y la redefinición de los roles profesionales, políticos y sociales de los ya existentes, 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

superior, en Rosa Rojas (comp.), *Planeación: búsqueda y encuentro de las universidades públicas en México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991, T. I, pp. 95-125.

⁴⁶ Véase Casanova Cardiel, Hugo, *Planeación universitaria: la UNAM 1970-1976*, México, Centro de Estudios Sobre la Universidad-UNAM, 1996.

como gestores de la corporación académica, al tiempo que la figura del funcionario-administrador cobró una enorme relevancia en el mapa político de la organización.

El propio crecimiento de la universidad, hizo de ella un mercado laboral profesional importante. Al menos la primera oleada de profesionales formados en esa coyuntura, encontraron abiertas las puertas de las universidades para continuar en ellas como académicos o como jóvenes funcionarios.⁴⁷ Además, dada la simultánea expansión del Estado en el periodo, las oportunidades de empleo coincidieron en ese momento con la demandas generada por la expansión.

El ciclo de estabilización del crecimiento y diversificación institucional

Probablemente la característica más descollante de las transformaciones que vivió la universidad de los años ochenta en México está denotada por la pérdida del dinamismo que la caracterizó en la década inmediata anterior. Los dos instrumentos fundamentales de la política educativa en los setentas, crecimiento y reforma, dejaron de marcar la 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 —fundamentalmente la creación de nuevas unidades de docencia— 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 —auto-instrucción, educación a distancia y sistemas tutoriales— y de monitoreo del aprendizaje.⁴⁸

Al mismo tiempo, las funciones de planeación 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 orientados a la coordinación de la diversidad de los organismos de planeación sobre la base de una serie de acuerdos de trabajo entre la Secretaría de Educación Pública, la ANUIES y las unidades de enseñanza superior.

En el sexenio del presidente López Portillo, el tema de la reforma universitaria general cedió lugar al objetivo de estructurar un sistema nacional universitario. Así, en 1978 se formularon el Plan Nacional de Educación Superior y el Sistema Nacional Permanente de la Educación Superior, cuya realización se encomendó a una serie de instancias de diferente

⁴⁷ Véase Gil Antón, Manuel, et. al., *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.

⁴⁸ Sobre las transformaciones del sistema universitario en los ochenta véase los trabajos de Villaseñor, *Op. Cit.*; Padua, “La crisis de la educación...”, y “Presiones y resistencias al cambio en la educación superior en México”, *Estudios sociológicos*, México, Vol. VI, Núm. 16, enero-abril 1988. Arredondo Galván, Víctor, *Papel y perspectivas de la universidad*, México, ANUIES, 1995; Kent, Rollin, *La regulación de la educación superior en México. Una visión crítica*, México, ANUIES, 1995; y Rodríguez Gómez, “Evaluación de la matrícula...”

nivel: las unidades institucionales de planeación, las comisiones estatales para la planeación de la educación superior (COEPES), los consejos regionales para la planeación de la educación superior (CORPES) y la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES). Durante la década se formularon un conjunto de planes y programas sectoriales entre los que cabe destacar: el Plan Nacional de Educación Superior en México para el periodo 1981-1991, 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 conserva la estructura de instancias de coordinación institucional, local, regional y nacional para la implantación de los proyectos derivados del ejercicio de la planeación.⁴⁹

El cambio de estrategia —diversificación en vez de crecimiento concentrado— que se inició a partir de 1982 se consolidó en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid; en virtud de las transformaciones en la pauta general de desarrollo. Este cambio de enfoque es interpretable a la luz de la reestructuración de la administración pública, y del sector educativo en particular.

El Estado mexicano enfrentó la crisis económica de los 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.⁵⁰ En este contexto, la participación del ramo educativo en el presupuesto público sufrió severamente el impacto de la reforma administrativa,⁵¹ pero también cambió el enfoque de su aplicación. La inversión pública sectorial se concentró principalmente en compensar el rezago en la enseñanza 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.

⁴⁹ Véase Pallán, “La planeación en el desarrollo universitario...”; Mendoza, Javier, *et al. La planeación de la educación superior en México. Discurso y realidad universitaria*, México, CESU-Nuevo Mar, 1986; del mismo autor, *Problemas y desafíos en la planeación*, México, ANUIES, 1995.

⁵⁰ En 1982, cuando Miguel de la Madrid Hurtado asumió la presidencia de la República, el sector público atravesaba por un déficit presupuestario sin precedentes, que equivalía 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, *Estadísticas históricas de México*, INEGI, 1994, T. I, pp. 745 y siguientes.

⁵¹ 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%, *Ibidem*.

En el nivel superior educativo, la estrategia de crecimiento cuantitativo general fue remplazada 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 geográfica 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.

Estancamiento de la capacidad de cobertura de la demanda potencial

Un indicador convencional para estimar el crecimiento relativo de la población atendida por el sistema de educación superior es el que expresa la tasa de absorción de dicho sistema con respecto a la demanda potencial, en este caso la asimilación del número de personas entre 20 y 24 años de la población. En el lapso 1970-1980 la cobertura del nivel respecto a ese orden de la demanda pasó de 5.2% a 11.8% gracias a que la matrícula creció en el periodo una y media veces. Diez años más tarde, esto es en 1989, el sistema absorbía apenas un 2% más que en 1980 (Cuadro 2).

Al considerar el indicador de cobertura en el contexto nacional se constata la tendencia al estancamiento ya apuntada. Dicha tendencia es atribuible desde luego a restricciones reales en el gasto educativo,⁵² aunque también cabe considerar el peso de la política de encauzamiento de una proporción del egreso del ciclo secundario al bachillerato terminal (modalidad que durante los ochenta recibía a más del 15% del egreso total de secundaria), así como a una reducción de la demanda real por estudios de licenciatura provocada por los impactos de la crisis en la economía doméstica.

Asimismo, es importante destacar que la misma tendencia resulta diferencial al desglosar la información por entidades federativas.⁵³ En efecto, discriminando los datos en dos grandes grupos, el Distrito Federal por un lado y el resto de los estados de la República por otro, se advierte que mientras que en el primer caso la tasa de absorción se abatió drásticamente, en las demás entidades federativas, consideradas en conjunto, la tasa de crecimiento de la matrícula sobrepasó, si bien ligeramente, al crecimiento demográfico del grupo de edad correspondiente, el cual se estima en aproximadamente un 3.0% anual en el periodo.

⁵² Entre 1982 y 1988 el presupuesto gubernamental asignado a las licenciaturas disminuyó en pesos constantes en aproximadamente 7% al pasar de mil millones a 56 mil millones de pesos constantes de 1982, mientras que la matrícula continuaba creciendo si bien a un ritmo más moderado que el de los años precedentes. El desembolso por alumno inscrito en licenciatura se redujo en casi 25% durante el mismo periodo, véase Rodríguez Gómez, Roberto, "El financiamiento de la educación superior en México, elementos para su discusión", en Cordera, Rafael y David Pantoja (coord.), *Políticas de financiamiento a la educación superior*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 77-78.

⁵³ Al respecto, véase el trabajo de Padua, *Op. Cit.*, en que se describen puntualmente los valores correspondientes a cada una de las entidades federativas de la República.

Redistribución de la matrícula en las entidades federativas

Los efectos redistributivos de la estrategia de descentralización se advierten en la composición de la matrícula por entidades federativas al inicio y final de la década. En las entidades que contaban con mayor capacidad de oferta escolar tendió a disminuir el crecimiento y, viceversa, en las entidades más débiles se incrementó.

En 1980 sólo cuatro entidades federativas concentraban casi el 60% de la matrícula total: el Distrito Federal con 28.8%, Jalisco con 10.3%, Nuevo León con 9.1% y Veracruz con 8.0%. Para 1990 el conjunto de esas cuatro entidades captaba menos del 45% de la matrícula nacional: Distrito Federal 23.4%, Jalisco 9.0%, Nuevo León 7.1% y Veracruz 5.7% (Cuadro 6).

En esa década la tasa de crecimiento anual en el nivel nacional fue de 3.58%. No obstante, la mayoría de las entidades federativas incrementaron su ritmo de crecimiento por encima de ese promedio.⁵⁴ De este grupo puede resaltarse el caso de los estados en que se observa una tasa de crecimiento que duplica o más el promedio nacional, como Aguascalientes (8.17%), Campeche (12.19%), Colima (10.98%), Chiapas (12.11%), Guanajuato (7.79%), Guerrero (11.64%), Hidalgo (8.94%), Oaxaca (9.98%), Puebla (12.20%), Querétaro (9.26%), Quintana Roo (10.33%), Sonora (9.33%) y Tlaxcala (15.16%) (Cuadro 7).

Entre los casos en que se observa un crecimiento anual inferior a la media nacional cabe mencionar, en primer término, los ya apuntados de Jalisco (2.04%), Nuevo León (0.78%), Veracruz (-0.36) y Distrito Federal (1.19%). A ellos puede añadirse Michoacán (-0.82%), Sinaloa (0.59%). Las entidades federativas que no se han mencionado manifiestan valores cercanos al promedio del país.

Diferenciación de la oferta (universidades y enseñanza tecnológica)

A grandes rasgos, en el sistema de enseñanza superior se distinguen tres modalidades institucionales: en primer lugar, las universidades propiamente tales en las que en uno o varios campus se imparte la enseñanza de una diversidad de ciencias, disciplinas y profesiones; en segundo lugar, las instituciones tecnológicas, cuya especificidad está dada por el hecho de integrar institucionalmente la enseñanza de ciencias, disciplinas y profesiones orientadas al campo tecnológico; finalmente, instituciones de enseñanza superior en las que la docencia está concentrada en un mínimo de áreas disciplinarias (en el mínimo, la enseñanza en torno a un solo campo profesional). Considerando esa diferenciación, veamos cuál fue el desarrollo cuantitativo de cada una de las modalidades institucionales referidas.

En el plano nacional, se advierte que la distribución entre universidades, instituciones de enseñanza superior e instituciones de enseñanza tecnológica guardó aproximadamente las mismas proporciones: 80% de universidades, 15% de tecno-lógicos y 6% de las otras

⁵⁴ Las entidades que tuvieron tasas de crecimiento anual superiores al promedio nacional en la década de los ochenta son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

modalidades. El ritmo de crecimiento de cada una de estas modalidades fue, sin embargo, diferente: mientras que las universidades evolucionaron con una tasa de crecimiento anual de casi 3% (la cual es inferior al crecimiento demográfico de la demanda potencial), las instituciones de enseñanza tecnológica lo hicieron a un ritmo anual de 5%.⁵⁵

Evolución de la matrícula por áreas de conocimiento

Un indicador que nos permite avanzar en el análisis de la evolución del nivel en el periodo que estamos considerando, es el de los cambios observados en la distribución de la matrícula por áreas de conocimiento. Las modificaciones en esa distribución pueden referirse en torno a dos indicadores. En primer lugar, la distribución de las proporciones de las áreas en relación al total de la matrícula. En segundo, las tasas de crecimiento de cada área.

En cuanto a la distribución de proporciones conviene tener presentes los cambios que presentó la misma en el periodo anterior, es decir, en la década 1970-1980. En esos años se advierte un ascenso importante de las ciencias y tecnologías agropecuarias, la cuales de captar 3.5% de la demanda en 1970, llegarían a incorporar 9.1% de la misma en 1980. Las exactas, las ciencias de la salud, el área de educación y humanidades, y las disciplinas sociales y administrativas conservaron y mantuvieron estabilidad en sus proporciones de matrícula captada. En cambio el área de ingeniería y tecnología disminuyó en forma señalada su participación en el conjunto: de atender el 31.5% del total disminuyó al 26.3%.

Entre 1980 y 1990 la distribución se transformó en el siguiente sentido: Las ciencias de la salud absorbieron más de 20% de la demanda total en 1980 y disminuyeron a 10.3% en 1990; las ciencias agropecuarias descendieron en su cobertura de 9% a 5%. El resto de las áreas registraron cambios más leves: exactas disminuyó la cobertura de 3.1% a 2.1%, sociales y administrativas la incrementó de 40.6% a 47.1%, al ser el área de mayor crecimiento en términos absolutos. Ingenierías y tecnologías avanzó de 26.3% a 31.7%, lo cual se debió, probablemente, a la incorporación de la demanda anterior de ciencias exactas. Por último el área de educación y humanidades se mantuvo en un nivel de 3% de cobertura de la demanda.

En el periodo 1980-1985, solamente ciencias de la salud presenta valores negativos de crecimiento (-4.3% anual); el resto expresa valores positivos: agropecuarias (5.9%), naturales y exactas (3.8%), educación y humanidades (7.4%), sociales y administrativas (9.2%) e ingeniería y tecnología (7.2%). En la segunda mitad de la década se mantuvo la tendencia de crecimiento de las áreas sociales y humanísticas mientras que agropecuarias inició una franca tendencia descendente (-8.9%); ciencias de la salud conservó la propensión al decrecimiento registrada en la primera mitad de la década (-2.5%) y ciencias exactas registró también valores negativos (-4.3%) (Cuadro 5).

Aún a primera vista resulta patente una orientación de la matrícula hacia aquellas áreas disciplinarias directamente asociadas con el sector de los servicios; no obstante, el nivel de

⁵⁵ Indicador calculado con base en datos de ANUIES, *Anuarios Estadísticos*.

agregación de la distribución por áreas impide determinar esta conjetura; en el área de sociales y administrativas, por ejemplo, se conjuntan disciplinas cuyo ejercicio profesional se orienta tanto a la producción intelectual como a la gestión administrativa, de ahí la conveniencia de considerar el desarrollo de algunas carreras profesionales en la etapa que venimos comentando.

Un análisis por carreras del desarrollo de la matrícula en el periodo confirma las tendencias apuntadas en la distribución por áreas. Tomando como indicador de crecimiento la diferencia entre la proporción de la demanda captada por la carrera al inicio y al final de la década, se advierte que las carreras de contaduría, por un lado y del área de computación y sistemas por otro, son las que manifiestan una mayor dinamismo. Contaduría creció a un ritmo de 17% anual e incrementó con ello su nivel de captación de la matrícula total de 4.7% a 6.1%. Computación y sistemas aumentó su matrícula casi 10 veces, y logró captar en 1989 más del 5% de la matrícula total, lo cual contrasta notoriamente con el 1% que recogía al principio de la década.⁵⁶

Otros casos de crecimiento, menos vertiginoso pero igualmente importantes, fueron las carreras de administración, derecho, ingeniería eléctrica y electrónica y ciencias de la comunicación. Como ya se mencionó, las carreras del área de ciencias de la salud y de agronomía decrecieron bruscamente, aunque estos últimos casos el decaimiento de la matrícula se debió, por lo menos parcialmente, a las políticas de admisión y no necesariamente indican una pérdida de interés de los estudiantes en esas licenciaturas.

En efecto, los cambios que se registraron en la evolución de la matrícula por áreas profesionales y por carreras indican una propensión hacia el sector de servicios en sus diferentes modalidades: la gestión administrativa (contaduría, administración, derecho) y los servicios al productor de tecnología (ingeniería electrónica, computación y sistemas), en desmedro de la demanda hacia las profesiones y disciplinas científicas, tanto en ciencias exactas como en ciencias sociales. Asimismo se advierte la preferencia por aquellas carreras conducentes al mercado de trabajo asalariado en contraposición a la demanda sobre las profesiones liberales tradicionales.⁵⁷

Distribución por régimen de financiamiento

Un último aspecto que abordaremos es el que corresponde a las tendencias observadas con respecto al balance entre instituciones públicas y privadas del sistema de enseñanza superior durante la década de los ochenta.

La proporción de la matrícula atendida por los segmentos público y privado permaneció estable en esos años. En 1980 el grupo de instituciones públicas, considerando todas las

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ Véase Muñoz García, Humberto y Herlinda Suárez, "Los que tienen educación superior", en Muñoz, Humberto y Roberto Rodríguez, (comp.), *Escenarios para la universidad contemporánea*, México, CESU, 1995, y Guzmán, Carlota, *Entre el deseo y la oportunidad, los estudiantes de la UNAM frente al mercado de trabajo*, Cuernavaca, CRIM, 1999.

modalidades de régimen, atendió al 84.8% de la inscripción nacional, y en 1989 dicha proporción fue de 84.4%.⁵⁸

Pero el segmento público se expandió en la década por la vía de añadir matrícula a las universidades establecidas y a través de la incorporación a la modalidad tecnológica de un número importante de nuevas unidades. En cambio, el crecimiento del segmento privado se debió a la creación de un gran número de instituciones: 20 con el rango de universidad y 26 clasificadas como establecimientos de enseñanza superior.⁵⁹

Si bien puede resultar excesivo denominar “privatización” a las tendencias descritas ya que, en sentido estricto, no modificó el régimen administrativo de las instituciones de enseñanza superior públicas, resulta poco discutible la creciente presencia de la inversión privada en la oferta educativa. Simplemente, la demanda que dejó de atender el sistema público comenzó a ser capturada por las entidades privadas.

El proceso discernible en este aspecto es uno que podemos denominar segmentación compleja de la oferta; es decir, al reconocido fenómeno de correspondencia entre escuelas privadas para las élites sociales (con mecanismos más o menos rigurosos de control académico aunados a rígidos esquemas de exclusión social), se añadió la puesta en funcionamiento de estructuras escolares diseñadas expresamente para la atención de una demanda educativa —socialmente discriminada— que, por diferentes razones, no encontraba cabida en las instituciones públicas.

Tendencias recientes

En la década de los noventa algunas de las tendencias desarrolladas durante la década anterior se han afianzado, otras en cambio han modificado su curso. A continuación se emprenderá la descripción de los cambios más significativos, en especial en lo que respecta a las orientaciones de política y planeación contemporáneas y sus impactos en la distribución de la oferta educativa.

Orientaciones de política y planeación

Las orientaciones generales en materia de políticas públicas hacia la educación superior del sexenio 1989-1994 tienen origen en dos vertientes. Por una parte, en los planteamientos contenidos en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), formulado por el trabajo conjunto de SEP y ANUIES, y ratificado por la Asamblea General de este último organismo a finales de 1986. En este documento se plantean como objetivos generales del sistema: elevar el nivel académico de las instituciones de educación superior, conformar un sistema de educación superior mediante la concertación de esfuerzos y la coordinación de acciones entre los subsistemas e

⁵⁸ Dato en OCDE, *Exámenes de las políticas nacionales de educación*, París, 1997, p. 115.

⁵⁹ Véase Rodríguez Gómez, “Evolución reciente...”

instituciones, y mejorar las condiciones financieras de las instituciones de educación superior.⁶⁰

Una segunda vertiente se deriva del capítulo de educación superior contenido en el Programa Nacional de Modernización Educativa (PNME) publicado por el ejecutivo federal a finales de 1989, el cual se basa en un diagnóstico y planteamiento de estrategias que la propia ANUIES desarrolló entre 1988 y 1989.⁶¹ En el PNME se reproducen los programas planteados por la Asociación para la reforma de la enseñanza universitaria: superación académica, mejoramiento de la investigación, renovación del posgrado, mejoramiento de la educación continua, de la extensión cultural, de la administración y de apoyo al bachillerato; asimismo se incorporan programas específicos de apoyo al sistema de enseñanza superior: estímulos al personal académico, red de comunicación, red de bibliotecas y sistema nacional de información.

En el PNME si bien se reconoce la necesidad de ampliar la cobertura social de la educación superior, éste aparece como un objetivo marginal en el conjunto de propuestas; el tema de la reactivación de la expansión se subordina al objetivo de redistribución de la oferta en el interior de la república, al afianzamiento del subsistema tecnológico y al desarrollo de modalidades abiertas y a distancia. Asimismo, en el propio Programa se establece el lineamiento de detener la expansión de aquellas unidades de enseñanza superior de mayores dimensiones.

A raíz de las orientaciones generales de política sobre la enseñanza superior, en el curso del sexenio tuvo lugar una intensa actividad de la ANUIES y de las instancias de la SEP relacionadas con ese nivel educativo, en torno al desarrollo de instancias y organismos encargados de la operación de las orientaciones del Programa. En 1990 se reinstalaron los trabajos de la CONPES y se crearon varias comisiones nacionales de carácter intersectorial (secretarías de Estado, ANUIES, CONACyT, etcétera) para el impulso de los programas de evaluación de la educación superior, fomento a la educación abierta, vinculación de la investigación, evaluación y mejoramiento del posgrado, promoción de la calidad de la investigación, y el Programa de participación en el PRONASOL; excepto la primera comisión las demás tuvieron una existencia apenas formal.⁶² Por el contrario, la Comisión de Evaluación de la Enseñanza Superior (CONAEVA) fue la instancia encargada de llevar adelante el que quizás constituyó el proyecto prioritario de la planeación universitaria en el sexenio, es decir la implantación de procesos de evaluación en las distintas instancias del sistema: evaluación institucional (concebida como autoevaluación de las universidades),

⁶⁰ El documento respectivo, publicado en 1987, es obra de la Coordinación Nacional para la Educación Superior (CONPES), y tiene como antecedente una serie de documentos elaborados por el Secretariado Conjunto de ese organismo: “La planeación de la educación superior en México” (ANUIES, 1978), “Plan Nacional de educación superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991” (CONPES, 1981), “Programa Nacional de Educación Superior” (CONPES, 1984). Una síntesis de estos documentos puede verse en Arredondo, *Op. Cit.*

⁶¹ Se trata del documento “Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación general”, aprobado en asamblea general a principios de 1989.

⁶² Arredondo, *Op. Cit.*, p. 54.

evaluación de los subsistemas universitario y tecnológico (a cargo del conglomerado SEP-ANUIES) y evaluación de programas académicos, encomendada a comités de pares académicos y coordinada por la CONAEVA.

El ejecutivo federal impulsó las acciones de evaluación a través de la disposición de recursos extraordinarios concentrados en un fondo específico administrado por la SEP (Fondo para la modernización de la educación superior, FOMES) que se orienta a financiar proyectos derivados de los ejercicios de evaluación institucional. Los otros dos programas de evaluación (en los niveles de subsistema y de programas académicos) han tenido un menor desarrollo.

En cambio, dentro de las instituciones de enseñanza superior, en todo el curso de la década de los noventa, se ha dado un significativo impulso a la estrategia de evaluación del personal académico a través de implantar programas de estímulo salarial. En las principales universidades públicas del país se han iniciado y desarrollado programas de esta naturaleza.

Con el cambio de sexenio, y la consecuente definición de lineamientos de política educativa en la nueva administración, se han redefinido algunas de las estrategias impulsadas en la década y planteado nuevas prioridades. Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como en el correspondiente Programa para la Modernización Educativa, se reconoce el rezago implícito en el estancamiento de la expansión del sistema de enseñanza superior y, en consecuencia, se establece la necesidad de ampliar la cobertura social universitaria. El Programa sectorial indica, en torno a este objetivo, propósito de abrir 400 mil nuevas plazas durante el periodo sexenal, meta que será abordada mediante varias estrategias: la construcción de nuevas unidades, el uso de telecomunicaciones y sistemas abiertos y un uso intensivo y racional de la capacidad instalada.⁶³

Un corolario que se desprende de la observación de las orientaciones de política pública en el sistema de enseñanza superior según se han desarrollado en los últimos años, es que se ha dado énfasis y prioridad al objetivo de racionalización de los aspectos organizacionales y a la modelación sistémica, relegando la meta de impulsar el crecimiento de la oferta educativa. No obstante, en el transcurso de los años ochenta y noventa el sistema ha desarrollado tendencias de cambio que son visibles en el nivel de las distribuciones de la demanda educativa. En los siguientes apartados nos concentraremos en este último punto.

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 cuatro tecnológicos en la modalidad denominada "universidades tecnológicas".⁶⁴

⁶³ Por lo demás, el Programa lleva implícita una decisión de continuidad con las líneas de estrategia y política que ha desarrollado el conjunto SEP-ANUIES en los últimos años.

⁶⁴ OCDE, Op. Cit.

La creación de nuevas unidades y la consolidación y expansión 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.⁶⁵

Tendencias en la distribución por áreas de conocimiento

En este aspecto, las tendencias fincadas en la década anterior han conservado su orientación. Las áreas de ciencias agropecuarias, de ciencias naturales y exactas y de ciencias de la salud continúan despoblándose. La primera de ellas, que todavía en 1990 captaba 5.2% de la matrícula total, con más de 55 mil estudiantes, descendió en 1995 a 2.6%.

En el caso de las ciencias naturales y exactas el fenómeno se repite, si bien con menor intensidad. En 1990 su proporción en el conjunto era de 2.1% y en 1995 de 1.7%. Otro tanto sucede con las disciplinas asociadas a la salud; entre 1990 y 1995 el área descendió en su representación del 10.3% al 9.6%. Cabe hacer notar que en los tres casos mencionados el número de inscritos en 1995 fue inferior a los matriculados en 1990.

El área de ciencias sociales y disciplinas administrativas ha continuado con su tendencia de crecimiento. En 1995 una población ligeramente superior a 50% se encontraba inscrita en carreras de la misma. El análisis por disciplinas específicas muestra que dicha expansión se debe 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%. Esto se debe a la enorme demanda de formación profesional en disciplinas asociadas a la computación.

Por último, el área de educación y humanidades conservó su proporción de 3% en el cuadro de conjunto, la misma que en 1980 y 1990. Al respecto cabe destacar que la estabilización del área se origina en la constante demanda de carreras vinculadas con la educación.

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; y b) el fenómeno de relativa equiparación de las posibilidades de acceso por sexo se debe no sólo al incremento 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 1990 llegó a 40%, y en 1995

⁶⁵ Dato de la ANUIES, *Sistema Nacional de Información Estadística*, 1995 (SINIES-1995).

registró 45%.⁶⁶ En este contexto, la tasa de incremento medio anual es muy distinta entre hombres y mujeres; mientras que, entre 1985 y 1995 la incorporación masculina creció a una tasa de 5.6% anual, la tasa masculina de crecimiento ha sido 0.1% en el mismo periodo. En tanto que en los años noventa el volumen de mujeres ha crecido continuamente —de hecho el número de mujeres en 1995 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 1995 fue inferior a la inscripción de 1990. La doble tendencia de “feminización” y “desmasculinización” de la matrícula es general en la distribución por áreas de conocimiento, no obstante su variación proporcional en cada una de ellas.⁶⁷

Problemática de las zonas metropolitanas

La conurbación y consolidación metropolitana de ciudades constituye fenómeno propio de la dinámica demográfica y espacial del país de gran relevancia para comprender la distribución geográfica de la matrícula universitaria. Toda vez que, por naturaleza, las universidades forman parte de los procesos urbanos, no es de extrañar que la matrícula tienda a concentrarse en las ciudades grandes y medianas, que fungen entonces como polos de atracción de la demanda regional. A lo largo de la historia de las universidades en México, el Distrito Federal ocupó un lugar predominante en este aspecto; todavía en los años sesenta concentraba cerca de la mitad de la matrícula nacional. En las últimas décadas esta situación ha tendido a revertirse en favor de una distribución más equitativa a lo largo y ancho del territorio.

En paralelo a este fenómeno, la población ha tendido a concentrarse en núcleos urbanos de alta densidad a través de la conurbación de las principales ciudades con los municipios y localidades aledañas; además del caso de la ciudad de México, son de mencionarse los de Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, Torreón y Toluca, en todos los cuales la población

⁶⁶ Datos de los *Anuarios Estadísticos de la ANUIES* y del SNIES-1995.

⁶⁷ 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 periodo 1989-1984, mientras que la incorporación de mujeres creció a un ritmo de 1% anual en el periodo. 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 periodo las mujeres duplicaron su cifra de matrícula mientras que los hombres la incrementaron en apenas 20% (Datos de *los Anuarios Estadísticos de la ANUIES*).

actual supera el millón de habitantes: más de una cuarta parte del total de habitantes del país habita en esas siete ciudades.

Para explorar, aunque sea someramente, la relación entre el fenómeno de conurbación y el desarrollo de la matrícula universitaria, a continuación se ofrecen las siguientes observaciones (Cuadros 8, 9 y 10).

Ciudad de México y zona metropolitana. Comprende el Distrito Federal y 28 municipios conurbados del Estado de México, con una población aproximada a los 18 millones de habitantes según el conteo de 1995. En 1980 este conglomerado cubría el 32.7% de la matrícula universitaria nacional, en 1990 el 29.5% y en 1994 el 29.3%, en una tendencia acorde con el fenómeno de descentralización descrito con anterioridad. Entre 1980 y 1989 la matrícula universitaria creció con una tasa de 2.4% anual y entre 1990 y 1994 con 2.2%, en ambos casos por debajo de la media nacional (respectivamente 3.6% y 2.3%), y también por debajo de la tasa de crecimiento demográfico del grupo de población entre 20 y 24 años (que se estima en 2.7% en estos periodos).

Estos indicadores se reflejan en el hecho de que la ciudad de México atiende menos de una quinta parte de su demanda potencial (19.8% en 1990), el cual es un nivel inferior a la media nacional para poblaciones urbanas (22.0% en 1990) y considerablemente inferior al compararse con otras concentraciones como Guadalajara, Monterrey y Puebla [cfr. cuadros 8 a 10]. Otra observación relevante compete a las diferencias de crecimiento por modalidad educativa en la ciudad de México, en este aspecto el segmento privado se ha manifestado más dinámico que el segmento público; en los años recientes, mientras que la tasa de crecimiento anual de las instituciones públicas es negativa (-0.5% en el periodo 1990-1994), la de los establecimientos privados supera el 5%.

Guadalajara y zona metropolitana. Comprende la ciudad de Guadalajara y seis municipios aledaños, con una población cercana a 3.5 millones de habitantes. En la segunda concentración urbana del país se advierten tendencias generales semejantes a la ciudad de México: en 1980 Guadalajara atendía 10.3% de la matrícula nacional, en 1990 el 8.9% y en 1994 el 8.7%. Asimismo sus tasas de crecimiento son similares e incluso inferiores: entre 1981 y 1990 se creció anualmente 2.0% y entre 1990 y 1994, 1.8%. Pero, en contraste con la ciudad de México, en Guadalajara se atiende al 34.0% de la población potencialmente demandante, promedio que sólo es superado por la ciudad de Puebla. También a diferencia de la ciudad de México, en Guadalajara las instituciones privadas han observado un crecimiento más bien discreto.

Monterrey y zona metropolitana. Comprende la ciudad de Monterrey y ocho municipios conurbados, con una población actual de casi 3 millones de habitantes. En Monterrey el crecimiento de la matrícula desde 1980 ha sido muy escaso (con valores inferiores al 1% anual), lo que ha hecho disminuir su proporción en la captación nacional de la matrícula de un 9% en 1981 hasta 6.5% en 1994. En el periodo 1981-1990 sólo se añaden, según el registro estadístico, 7 mil nuevos estudiantes. En esta ciudad la tasa de cobertura de la demanda potencial presenta un valor de 26.6%, apenas por encima del promedio urbano nacional aunque todavía superior al caso de la ciudad de México. Además, como en el caso

de la ciudad de México, el sistema público ha decrecido en su matrícula total mientras que el privado la ha incrementado en forma sensible.

Región urbana Puebla-Tlaxcala. Comprende las ciudades de Puebla y Tlaxcala, así como 14 municipios poblanos y cinco de Tlaxcala, con una población total aproximada de 2 millones de habitantes. Este conglomerado urbano es más reciente que los anteriores y se ha formado sobre la base del corredor industrial Puebla-Tlaxcala y de la extensión de la mancha urbana poblana. Junto con la ciudad de León ha sido la de mayor crecimiento universitario (casi 10% anual entre 1981 y 1994) y en términos absolutos se equipara con la ciudad de Guadalajara y supera a Monterrey. En este caso el comportamiento de los sistemas público y privado ha sido diferencial en las décadas de los ochenta y noventa: en los ochenta el segmento privado incrementó positivamente su matrícula, debido a la expansión de la Universidad Autónoma de Puebla, pero en lo que va de los noventa ha sido el sector privado el que ha registrado una mayor expansión, con una tasa de crecimiento superior al 10% anual. El dato que destaca en el análisis de este conglomerado es el nivel de cobertura demográfica que se ha alcanzado, cercano al 50% de la demanda potencial. Esta cifra, que supera todos los parámetros nacionales, quizás se deba a que las universidades de la zona atraigan población de una circunscripción todavía más amplia.

León y zona metropolitana. Comprende la ciudad de León y el municipio de San Francisco, con una población ligeramente superior al millón de habitantes. En la ciudad de León tanto el sistema público como el privado han aumentado sistemáticamente su matrícula. En el caso de las instituciones públicas la década de los ochenta fue el periodo de mayor expansión (más de 15% anual), mientras que en los noventa ha crecido en una proporción similar al promedio nacional; en cambio las entidades privadas han sostenido un crecimiento que ronda el valor de 10% anual desde 1981. A pesar de esta dinámica el nivel de cobertura social del sistema de enseñanza superior en la ciudad (8%) es aun sumamente pobre, de hecho el inferior entre el conjunto de ciudades que hemos considerado y también inferior al promedio nacional (13.8%).

Torreón y zona metropolitana. Comprende Torreón y los municipios de Matamoros, Gómez-Palacio y Lerdo. La población de este conglomerado, cercana al millón de habitantes, cuenta con un sistema universitario más bien exiguo; en 1990 se atendía apenas el 17.4% de la demanda potencial, dato inferior al promedio nacional en zonas urbanas. No obstante, entre 1981 y 1994 prácticamente logró duplicarse la matrícula, con una tasa de crecimiento de aproximadamente 7% anual, y debida a la expansión del sistema público, en particular del segmento tecnológico.

Toluca y zona metropolitana. Comprende Toluca y cinco municipios circunvecinos, con una población actual cercana al millón de habitantes. Al igual que Torreón en el periodo de referencia ha duplicado su matrícula al pasar de 10 mil a 22 mil inscritos, lo que representa algo más del 25% de cobertura de la demanda potencial, cifra equiparable a la de Monterrey. En Toluca los segmentos público y privado manifiestan un comportamiento similar al observado en el caso de Puebla y León, es decir, que en los ochenta se expandió el segmento público y en los noventa el privado. Esta pauta apunta a mostrar la atención que las instituciones privadas están dando a las ciudades de tamaño medio como zonas para extenderse.

Consideraciones finales

Con el objetivo 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 este documento se han confrontado las principales orientaciones de política pública referidas al ámbito universitario con las tendencias de desarrollo de la matrícula en los periodos correspondientes. Al respecto identificamos dos grandes ciclos o fases, la fase expansiva, que comprende el periodo de los años cincuenta hasta el inicio de los ochenta, y la fase de recesión del crecimiento y diversificación sistémica, que abarca las décadas de los ochenta y noventa.

Dentro de cada una de estas fases se distinguen diferentes proyectos políticos así como una diversidad de estrategias y modalidades para llevarlos 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 años setenta, convergen la estrategia de expansión —que cobra 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 mantiene en términos de su cobertura social. Junto con esta tendencia, sin embargo, el sistema se transforma en varias direcciones. En primer lugar, se verifican una serie de cambios en el terreno de la planeación, la gestión y la administración de las instituciones de educación superior, los cuales pueden ser englobados en las nociones de racionalidad, eficacia y eficiencia tanto de las instituciones como del subsistema en lo general. En segundo lugar, se verifican una serie de tendencias en el ámbito correspondiente a las orientaciones de la demanda educativa; que se concretan 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, se desarrollan tendencias de redistribución de la oferta educativa, las cuales se concretan a través del apoyo a las entidades federativas con mayor rezago en materia de cobertura educativa, el apoyo al segmento tecnológico, el apoyo a los programas de posgrado entre otros factores.

Por último, en compensación con el estancamiento de la oferta de educación superior pública, se inicia una tendencia de cambio en el balance de instituciones públicas y privadas, en el sentido en que el segmento privado comienza a adquirir relevancia como opción efectiva de la demanda que el segmento público deja de asimilar.

Para finalizar esta presentación, se referirán en seguida algunos de los temas y problemas que, a juicio del autor, se derivan del análisis de la problemática estudiada y se proponen como una agenda para la discusión.

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 satisfactorio, 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 continuo entre los volúmenes de oferta y demanda del sistema, lo cual es complejo en virtud de que este balance se ve presionado 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 establecimientos encargados de la formación universitaria. En función de este objetivo 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 prohijado 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 urbana, 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 al 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, debe 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 currículo 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 integración 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 microsociedad, que corresponde a las prácticas de interacción entre individuos y grupos, como en el plano macrosociedad, 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 en la actualidad los países de la región. No obstante, resulta indispensable idear y experimentar alternativas sobre la base de 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 esencial 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 universitaria⁶⁸ 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 de la sociedad civil y el sector público), se advierte que la larga preminencia del 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 eclesiasísticas, 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,⁶⁹ 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.

⁶⁸ En este tema es fundamental el artículo de Orlando Albornoz, “La reinención de la Universidad: los conflictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina y el Caribe”, en Malo, Salvador y Samuel Morley, (eds.), *La educación superior en América Latina. Testimonio de un seminario de rectores*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-Unión de Universidades de América Latina, 1996.

⁶⁹ Véase a este respecto el documento de CEPAL, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, UNESCO, 1992.

Anexo de cuadros estadísticos

1. Matrícula del Sistema Educativo Nacional, matrícula superior y tasa de participación (%)
2. Matrícula de enseñanza superior por entidades federativas (1981-1997)
3. Crecimiento anual promedio de la matrícula de enseñanza superior por entidades federativas
4. Distribución de la matrícula de enseñanza superior por áreas de conocimiento
5. Crecimiento anual promedio de la matrícula de enseñanza superior por áreas de conocimiento

Cuadro 1
Matrícula del Sistema Educativo Nacional (SEN), matrícula superior y tasa de participación (%)

| Año | Matrícula SEN | Matrícula Superior | Participación % | Año | Matrícula SEN | Matrícula Superior | Participación % |
|---------|---------------|--------------------|-----------------|---------|---------------|--------------------|-----------------|
| 1950 | 3,219,308 | 29,892 | 0.9 | 1973-74 | 13,669,500 | 372,400 | 2.7 |
| 1951 | 3,384,831 | 17,624 | 0.5 | 1974-75 | 14,523,300 | 436,500 | 3.0 |
| 1952 | 3,540,321 | 31,953 | 0.9 | 1975-76 | 15,480,600 | 501,300 | 3.2 |
| 1953 | 3,732,726 | 28,729 | 0.8 | 1976-77 | 16,444,600 | 526,500 | 3.2 |
| 1954 | 4,033,107 | 22,777 | 0.6 | 1977-78 | 17,427,100 | 577,600 | 3.3 |
| 1955 | 4,268,267 | 46,605 | 1.1 | 1978-79 | 18,879,300 | 677,900 | 3.6 |
| 1956 | 4,422,221 | 23,566 | 0.5 | 1979-80 | 20,144,500 | 731,291 | 3.6 |
| 1957 | 4,701,109 | 47,393 | 1.0 | 1980-81 | 21,465,000 | 785,419 | 3.7 |
| 1958 | 4,959,539 | 27,401 | 0.6 | 1981-82 | 22,673,400 | 840,368 | 3.7 |
| 1959 | 5,367,770 | 25,021 | 0.5 | 1982-83 | 23,682,900 | 879,240 | 3.7 |
| 1960 | 5,941,536 | 28,100 | 0.5 | 1983-84 | 24,455,300 | 939,513 | 3.8 |
| 1961 | 6,462,994 | 83,065 | 1.3 | 1984-85 | 24,756,100 | 961,468 | 3.9 |
| 1962 | 6,865,270 | 95,131 | 1.4 | 1985-86 | 25,253,700 | 988,078 | 3.9 |
| 1963 | 7,379,770 | 97,157 | 1.3 | 1986-87 | 25,436,600 | 989,414 | 3.9 |
| 1964 | 7,839,427 | 109,357 | 1.4 | 1987-88 | 25,444,600 | 1,033,207 | 4.1 |
| 1965 | 8,351,717 | 140,848 | 1.7 | 1988-89 | 25,447,800 | 1,069,565 | 4.2 |
| 1966 | 8,898,613 | 174,528 | 2.0 | 1989-90 | 25,210,400 | 1,078,191 | 4.3 |
| 1967 | 9,481,399 | 197,100 | 2.1 | 1990-91 | 25,091,966 | 1,091,324 | 4.4 |
| 1968 | 9,842,913 | 222,100 | 2.3 | 1991-92 | 25,215,741 | 1,126,805 | 4.5 |
| 1969 | 10,318,831 | 246,150 | 2.4 | 1992-93 | 25,500,679 | 1,141,568 | 4.5 |
| 1970-71 | 11,538,900 | 252,200 | 2.2 | 1993-94 | 25,785,617 | 1,183,151 | 4.6 |
| 1971-72 | 12,256,700 | 290,600 | 2.4 | 1994-95 | 25,924,700 | 1,217,431 | 4.7 |
| 1972-73 | 12,950,900 | 327,100 | 2.5 | | | | |

Fuentes:

- a) Matrícula del SEN: De 1950 a 1975 incluido, INEGI, *Estadísticas Históricas de México*; de 1976 a 1995, SEP/DGPP. *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional*.
 b) Matrícula de enseñanza superior. De 1950 a 1969 incluido, INEGI, *Estadísticas Históricas de México*; de 1970 a 1995, ANUIES, *Anuarios Estadísticos*.

Cuadro 2
Matrícula de enseñanza superior por entidades federativas (1981-1997)

| | 1981 | | 1985 | | 1990 | | 1995 | | 1997 | |
|------------------|-----------|------|-----------|-----|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | Matrícula | (%) | Matrícula | (%) | Matrícula | (%) | Matrícula | (%) | Matrícula | (%) |
| Aguascalientes | 3,355 | 0.4 | 5,307 | 0.5 | 6,804 | 0.6 | 10,366 | 0.9 | 12,475 | 1.0 |
| Baja California | 14,539 | 1.9 | 20,239 | 2.1 | 23,382 | 2.2 | 28,105 | 2.3 | 32,724 | 2.5 |
| Baja C. Sur | 1,744 | 0.2 | 2,329 | 0.2 | 2,366 | 0.2 | 3,668 | 0.3 | 4,349 | 0.3 |
| Campeche | 1,603 | 0.2 | 3,321 | 0.3 | 4,513 | 0.4 | 7,216 | 0.6 | 8,260 | 0.6 |
| Coahuila | 20,855 | 2.7 | 30,586 | 3.2 | 32,120 | 3.0 | 41,237 | 3.4 | 43,600 | 3.3 |
| Colima | 2,325 | 0.3 | 4,727 | 0.5 | 5,939 | 0.6 | 7,868 | 0.6 | 9,855 | 0.8 |
| Chiapas | 4,366 | 0.6 | 7,682 | 0.8 | 12,212 | 1.1 | 19,187 | 1.6 | 24,482 | 1.9 |
| Chihuahua | 23,106 | 2.9 | 26,710 | 2.8 | 29,620 | 2.7 | 35,884 | 2.9 | 36,577 | 2.8 |
| Distrito Federal | 226,373 | 28.8 | 238,182 | 4.6 | 251,782 | 23.4 | 271,610 | 22.3 | 297,501 | 22.7 |
| Durango | 7,361 | 0.9 | 10,302 | 1.1 | 9,809 | 0.9 | 11,872 | 1.0 | 14,751 | 1.1 |
| Guanajuato | 9,112 | 1.2 | 10,929 | 1.1 | 17,903 | 1.7 | 23,827 | 2.0 | 25,620 | 2.0 |
| Guerrero | 7,597 | 1.0 | 15,085 | 1.6 | 20,460 | 1.9 | 28,377 | 2.3 | 34,431 | 2.6 |
| Hidalgo | 4,037 | 0.5 | 5,774 | 0.6 | 8,723 | 0.8 | 10,364 | 0.9 | 12,499 | 1.0 |
| Jalisco | 81,196 | 10.3 | 91,271 | 9.4 | 97,420 | 9.0 | 96,609 | 7.9 | 71,948 | 5.5 |
| México | 53,013 | 6.7 | 72,960 | 7.5 | 92,072 | 8.5 | 101,342 | 8.3 | 111,529 | 8.5 |
| Michoacán | 24,980 | 3.2 | 25,649 | 2.7 | 23,203 | 2.2 | 28,162 | 2.3 | 35,824 | 2.7 |
| Morelos | 5,048 | 0.6 | 8,363 | 0.9 | 8,653 | 0.8 | 14,233 | 1.2 | 15,889 | 1.2 |
| Nayarit | 4,525 | 0.6 | 6,065 | 0.6 | 6,193 | 0.6 | 9,321 | 0.8 | 11,406 | 0.9 |
| Nuevo León | 71,168 | 9.1 | 72,054 | 7.5 | 76,297 | 7.1 | 81,082 | 6.7 | 85,926 | 6.6 |
| Oaxaca | 6,649 | 0.8 | 9,994 | 1.0 | 15,650 | 1.5 | 24,566 | 2.0 | 31,422 | 2.4 |
| Puebla | 32,771 | 4.2 | 71,175 | 7.4 | 92,347 | 8.6 | 78,649 | 6.5 | 68,621 | 5.2 |
| Querétaro | 5,131 | 0.7 | 7,447 | 0.8 | 11,385 | 1.1 | 16,289 | 1.3 | 16,174 | 1.2 |
| Quintana Roo | 691 | 0.1 | 1,204 | 0.1 | 1,674 | 0.2 | 3,629 | 0.3 | 4,535 | 0.3 |
| San Luis Potosí | 14,743 | 1.9 | 18,112 | 1.9 | 20,810 | 1.9 | 22,117 | 1.8 | 23,689 | 1.8 |
| Sinaloa | 36,287 | 4.6 | 44,416 | 4.6 | 38,265 | 3.5 | 44,446 | 3.7 | 49,224 | 3.8 |
| Sonora | 15,260 | 1.9 | 29,807 | 3.1 | 34,056 | 3.2 | 39,429 | 3.2 | 44,816 | 3.4 |
| Tabasco | 7,086 | 0.9 | 8,768 | 0.9 | 9,976 | 0.9 | 19,734 | 1.6 | 24,353 | 1.9 |
| Tamaulipas | 21,902 | 2.8 | 30,111 | 3.1 | 36,438 | 3.4 | 44,322 | 3.6 | 49,863 | 3.8 |
| Tlaxcala | 1,866 | 0.2 | 4,530 | 0.5 | 6,646 | 0.6 | 11,007 | 0.9 | 11,185 | 0.9 |
| Veracruz | 62,938 | 8.0 | 65,291 | 6.8 | 60,928 | 5.7 | 56,999 | 4.7 | 67,864 | 5.2 |
| Yucatán | 7,972 | 1.0 | 10,334 | 1.1 | 11,176 | 1.0 | 14,463 | 1.2 | 16,260 | 1.2 |
| Zacatecas | 5,880 | 0.7 | 7,724 | 0.8 | 9,369 | 0.9 | 11,451 | 0.9 | 12,577 | 1.0 |
| Total Nacional | 785,479 | 100 | 966,384 | 100 | 1,078,191 | 100 | 1,217,431 | 100 | 1,310,229 | 100 |

Fuente: ANUIES, *Anuarios Estadísticos*.

Cuadro 3
Crecimiento anual promedio de la matrícula de enseñanza superior en las entidades federativas

| | 1981-1990 | 1981-1985 | 1985-1990 | 1990-1995 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Aguascalientes | 8.17 | 12.15 | 5.10 | 8.79 |
| Baja California | 5.42 | 8.62 | 2.93 | 3.75 |
| Baja California Sur | 3.45 | 7.50 | 0.32 | 9.16 |
| Campeche | 12.19 | 19.97 | 6.33 | 9.84 |
| Coahuila | 4.92 | 10.05 | 0.98 | 5.12 |
| Colima | 10.98 | 19.41 | 4.67 | 5.79 |
| Chiapas | 12.11 | 15.17 | 9.71 | 9.46 |
| Chihuahua | 2.80 | 3.69 | 2.09 | 3.91 |
| Distrito Federal | 1.19 | 1.27 | 1.12 | 1.53 |
| Durango | 3.24 | 8.77 | -0.98 | 3.89 |
| Guanajuato | 7.79 | 4.65 | 10.37 | 5.88 |
| Guerrero | 11.64 | 18.71 | 6.29 | 6.76 |
| Hidalgo | 8.94 | 9.36 | 8.60 | 3.51 |
| Jalisco | 2.04 | 2.97 | 1.31 | -0.17 |
| México | 6.33 | 8.31 | 4.76 | 1.94 |
| Michoacán | -0.82 | 0.66 | -1.98 | 3.95 |
| Morelos | 6.17 | 13.45 | 0.68 | 10.47 |
| Nayarit | 3.55 | 7.60 | 0.42 | 8.52 |
| Nuevo León | 0.78 | 0.31 | 1.15 | 1.22 |
| Oaxaca | 9.98 | 10.73 | 9.38 | 9.44 |
| Puebla | 12.20 | 21.40 | 5.35 | -3.16 |
| Querétaro | 9.26 | 9.76 | 8.86 | 7.43 |
| Quintana Roo | 10.33 | 14.89 | 6.81 | 16.74 |
| San Luis Potosí | 3.90 | 5.28 | 2.82 | 1.23 |
| Sinaloa | 0.59 | 5.18 | -2.94 | 3.04 |
| Sonora | 9.33 | 18.22 | 2.70 | 2.97 |
| Tabasco | 3.87 | 5.47 | 2.62 | 14.62 |
| Tamaulipas | 5.82 | 8.28 | 3.89 | 4.00 |
| Tlaxcala | 15.16 | 24.82 | 7.97 | 10.62 |
| Veracruz | -0.36 | 0.92 | -1.37 | -1.32 |
| Yucatán | 3.83 | 6.70 | 1.58 | 5.29 |
| Zacatecas | 5.31 | 7.06 | 3.94 | 4.10 |
| Total Nacional | 3.58 | 5.32 | 2.21 | 2.46 |

Fuente: Cuadro 2.

Cuadro 4
Distribución de la matrícula de enseñanza superior por áreas de conocimiento

| | 1970 | | 1980 | | 1985 | | 1990 | | 1995 | |
|----------------------------|---------|------|---------|------|---------|------|-----------|------|-----------|------|
| | | % | | % | | % | | % | | % |
| Agropecuarias | 7,322 | 3.5 | 66,571 | 9.1 | 88,896 | 9.2 | 55,814 | 5.2 | 31,523 | 2.6 |
| Naturales y Exactas | 6,110 | 2.9 | 22,905 | 3.1 | 27,556 | 2.9 | 22,134 | 2.1 | 21,070 | 1.7 |
| De la Salud | 38,999 | 18.6 | 157,342 | 21.5 | 126,153 | 13.1 | 111,136 | 10.3 | 116,570 | 9.6 |
| Educación y Humanidades | 6,166 | 2.9 | 19,991 | 2.7 | 28,622 | 3.0 | 33,635 | 3.1 | 35,363 | 2.9 |
| Sociales y Administrativas | 85,109 | 40.6 | 272,249 | 37.2 | 423,382 | 43.8 | 507,937 | 47.1 | 618,705 | 50.8 |
| Ingeniería y Tecnología | 66,166 | 31.5 | 192,233 | 26.3 | 271,775 | 28.1 | 341,535 | 31.7 | 394,200 | 32.4 |
| Total | 209,872 | 100 | 731,291 | 100 | 966,384 | 100 | 1,078,191 | 100 | 1,217,431 | 100 |

Fuente: ANUIES, *Anuarios Estadísticos*.

Cuadro 5
Crecimiento anual promedio de la matrícula por áreas de conocimiento

| | 1970-1980 | 1980-1985 | 1985-1990 | 1990-1995 |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ciencias Agropecuarias | 24.70 | 5.95 | -8.89 | -10.80 |
| Ciencias Naturales y Exactas | 14.13 | 3.77 | -4.29 | -0.98 |
| Ciencias de la Salud | 14.97 | -4.32 | -2.5 | 0.96 |
| Educación y Humanidades | 12.48 | 7.44 | 3.28 | 1.01 |
| Ciencias Sociales y Administrativas | 12.33 | 9.23 | 3.71 | 4.02 |
| Ingeniería y Tecnología | 11.25 | 7.17 | 4.68 | 2.91 |
| Total | 13.30 | 5.73 | 2.21 | 2.46 |

Fuente: Cuadro 4