

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR COMO FACTOR DE ACCESO Y EQUIDAD

JESÚS GALAZ
FONTES* Y JUAN
JOSÉ SEVILLA
GARCÍA

Trabajo presentado en el Foro Nacional sobre Equidad y Cobertura, organizado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, y la Universidad Autónoma de Baja California. Tijuana, Baja California, 17 y 18 de Octubre de 2005.

* Actualmente Profesor Visitante en la University of Arizona, Consortium for North American Higher Education Collaboration, y Center for the Study of Higher Education.

Correo e:
galazfontes@gmail.com
Ingreso: 13/01/06
Aprobación: 12/09/06

Resumen

Este trabajo señala que los retos de aumentar la cobertura y equidad de la educación superior deben ser vistos a nivel sistémico y no como la cruzada particular de una o unas cuantas instituciones. Se enfatiza, asimismo, la necesidad de promover la diversidad institucional como una estrategia para aumentar la cobertura y equidad del sistema de educación superior. Por último, se subraya la necesidad de fortalecer el financiamiento de las instituciones de educación superior mediante un esquema que acepte que contar con una educación superior diferenciada y de calidad demanda no escatimar recursos financieros dentro del contexto de las posibilidades nacionales.

Palabras clave: Educación superior, cobertura, acceso, equidad, diferenciación, regulación.

Abstract

This work argues that the challenge of improving higher education enrollment and equity must be seen as a systemic problem and not as the crusade of one or a few institutions. It is also underscore the need to promote institutional diversity as an strategy to increase enrollment and diversity in the higher education system. Lastly, emphasis is given to the need of strengthen the financing of higher education institutions through a scheme that acknowledges that having a differentiated and high quality higher education system requires not to skimp financial resources in the context of national possibilities.

Key words: Higher education, enrollment rates, access, equity, institutional differentiation, higher education regulation.

En el mundo de nuestros días un factor fundamental en la determinación del bienestar de un país es la capacidad de sus habitantes para apreciar, aplicar y generar conocimiento. En congruencia con esta postura, el Banco Mundial ha enfatizado el rol que la educación superior¹ puede tener en el desarrollo económico, político y social de un país (Task Force on Higher Education and Society, 2000), particularmente en el contexto de una “sociedad del conocimiento” (The World Bank, 2002).

No obstante la promesa que representa la educación para el bienestar humano, las inequidades existentes al interior y entre los países constituyen un factor que no solamente es éticamente criticable, sino que trabaja directamente en contra del desarrollo individual y social, aunque su impacto negativo sólo sea perceptible para todos a largo plazo. En este sentido el Banco Mundial (2005) ha señalado en un reporte reciente que toda sociedad interesada en impulsar el bienestar de sus habitantes, debe estar dispuesta a disminuir, y en el mejor de los casos a eliminar, las condiciones de inequidad imperantes en ella. Alternativamente, es posible plantear la tarea de eliminar las inequidades como la construcción de las condiciones que permitan que *todos* los individuos de una población, independientemente de sus condiciones al nacer (género, étnica y cultural, nivel socioeconómico) o de otras condiciones como las de capacidades diferentes, tengan las mismas oportunidades para desarrollarse de la mejor manera posible. El concepto de equidad no implica necesariamente, entonces, igualdad de resultados, sino de oportunidades.

Como otros países y en sintonía con los anteriores planteamientos México, además de no desatender los esfuerzos encaminados a disminuir otras inequidades relacionadas con el

bienestar general de sus habitantes (salud, trabajo, vivienda), necesita mejorar el nivel educativo y capacitación de sus ciudadanos y, en forma paralela, hacer esto de una manera equitativa para los diferentes grupos que conforman su población. Esta situación ha sido reconocida en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* (SEP, 2002:199), el cual considera como uno de sus objetivos estratégicos en el nivel de la educación superior, la “ampliación de la cobertura con equidad”. Para ello el mismo documento plantea un conjunto de políticas orientadas a ampliar “la matrícula con equidad, alentando una mayor participación de los jóvenes provenientes de los sectores más desfavorecidos, de las mujeres dentro de cada uno de ellos y de las diferentes culturas y lenguas”. De manera correcta, además, se plantean otros dos objetivos estratégicos sin los cuales la meta de ampliar la cobertura con equidad o no tiene sentido, o no es viable. Los objetivos en cuestión son: los de alcanzar una “educación superior de calidad” y, por otro lado, el de mejorar la “integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior”.

Indudablemente que ha habido avances significativos en el país durante los últimos años en lo que se refiere a acceso, cobertura y equidad en el nivel educativo terciario. En cuanto a la cobertura asociada al grupo de edad correspondiente, se ha pasado de una tasa del 14% en 1993, a una tasa del 22% en 2002 (Poder Ejecutivo Federal, 2005; Unesco. 2005), y para 2004 ya se reporta una cifra de 23%². Este aumento en la cobertura se ha dado, además, al mismo tiempo que se han mejorado los indicadores de equidad relacionados con el género y con la distribución geográfica de las oportunidades en este nivel educativo. Así, mientras que la mujer mexicana pasó de representar un 33% dentro de la matrícula de li-

¹ Para evitar posibles connotaciones elitistas del término “superior,” así como para enfatizar que en este nivel educativo se incluyen también grados previos al de la licenciatura, tal vez sea necesario reemplazar la expresión “educación superior,” por “educación terciaria”.

² Rodríguez Gómez (2005) ha señalado, sin embargo, que esta cifra puede estar, dependiendo de la inclusión de los estudiantes de posgrado como parte del grupo de edad correspondiente, un par de puntos porcentuales por arriba del porcentaje real.

enciatura en 1983, a un 49% en 2003 (ANUIES, 2003), la matrícula de licenciatura concentrada en el Distrito Federal disminuyó de 52% en 1970, a un 22% en 1999 (ANUIES, 2000).

No obstante los avances señalados en los anteriores indicadores de cobertura y equidad, y reconociendo en particular que la cobertura dista mucho de ser satisfactoria, sobre todo si tomamos en cuenta que nuestros socios comerciales en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Canadá y Estados Unidos, reportan coberturas en 2002 de 58% y 81% respectivamente (Unesco, 2005), se presenta una situación todavía desalentadora en dos indicadores de equidad particularmente importantes para nuestro país. En primer lugar, mientras que la población hablante de lengua indígena en el país representaba en 2000 el 6% del total nacional³, los pocos datos que se tienen al respecto sugieren que menos del 3% de los jóvenes de este grupo en edad de asistir a una institución de educación superior (IES) lo hacían. Por otro lado, mientras que las cifras de reportes mundiales recientes ubican a 52% de la población mexicana por debajo de la línea de la pobreza (Banco Mundial, 2004), en 1998 58% del grupo de edad pertinente de los dos quintiles superiores de ingreso económico tenían acceso a la educación superior, mientras que la cifra correspondiente para los dos quintiles inferiores era de un 6% (The World Bank, 2002). Por otro lado, y en relación al grupo de edad de 19 a 23 años, sabemos que, mientras 45% de los que viven en zona urbanas y son miembros de familias con ingresos medios o altos, participan de la educación superior, sólo 11% de los que habitan zonas urbanas pobres asisten a una IES (Torres Mejía, 2003). Existen IES que atienden en una mayor proporción a estudiantes que provienen de estratos socioeconómicos bajo, pero en general el panorama nacional es, simple y llanamente, inequitativo respecto a ellos. En

el contexto de estas últimas consideraciones, el hecho de que el porcentaje de estudiantes de licenciatura que asisten a instituciones privadas haya aumentado entre 1990 y 2001 de 17% a 30.6% (Torres Mejía, 2003) podría considerarse como un retroceso en cuanto a la disponibilidad de alternativas (equidad) en este nivel educativo. La última información disponible, sin embargo, indica que el sector privado ya no está creciendo a los ritmos en que lo hizo durante las últimas dos décadas del siglo pasado.

Dado lo anteriormente expuesto puede afirmarse, entonces, que en México existe un reconocimiento de que el desarrollo del país demanda que sus servicios de educación superior aumenten tanto en cobertura como en equidad, y que ha habido, desde hace ya un cierto número de años, esfuerzos encaminados en esa dirección, como han sido la creación de las universidades tecnológicas, las universidades politécnicas, las universidades interculturales, el Programa Nacional de Becas (Pronabes) y los esfuerzos por elevar la calidad de los servicios de manera generalizada en el sistema a través del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional.

La naturaleza sistémica de los retos de la cobertura y equidad

Además de reconocer la pertinencia de las anteriores iniciativas dirigidas a solventar las problemáticas señaladas, es importante insistir que tanto la cobertura como la equidad son problemas estructurales del sistema de educación superior (SES). En particular, son aspectos que se ven afectados por todos los factores que están siendo tratados en estos *Foros Nacionales Temáticos sobre Educación Superior en México* que tan oportunamente está organizando la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación

³ Schmelkes (2003) señala que bajo criterios más pertinentes se estima que la población indígena alcanza a representar un 10% del total nacional.

Superior (ANUIES). Así, por ejemplo, ¿cómo analizar la cobertura y equidad del SES sin considerar la calidad de los servicios ofrecidos por las IES; o la naturaleza de las diferentes IES que proporcionan dichos servicios; o la pertinencia de sus programas de estudio; o la eficacia y eficiencia de sus procesos de gestión?

No obstante, es conveniente aclarar que la cobertura y equidad del SES mexicano está limitada por la capacidad de los niveles educativos previos para hacer su parte correspondiente en este esfuerzo, cuestión que nos lleva a considerar la articulación del SES con los niveles previos como un factor importante para aumentar la cobertura y equidad del sistema, pero que no desarrollaremos en este trabajo.

Así pues, para aumentar la cobertura en el nivel educativo terciario y, al mismo tiempo, hacerlo con equidad, es necesario construir un verdadero SES que, como el término lo indica, esté constituido por un conjunto de elementos que trabajen de manera coordinada para alcanzar un objetivo común. En un SES los retos de la cobertura y equidad, lo mismo que otros relacionados con vocaciones particulares de distintas IES en cuanto a niveles educativos o perfiles profesionales específicos, por ejemplo, son problemas del sistema y no de una IES en lo particular. Este cambio de nivel parece pequeño, pero en realidad constituye una de las claves del éxito al que puede aspirar un SES, ya que las expectativas razonables que una sociedad puede tener en relación a su SES, difícilmente pueden ser satisfechas por un solo tipo de institución.

Partiendo de esfuerzos que también han señalado la necesidad de una reconfiguración del SES mexicano para que éste pueda responder de una mejor manera a los retos que le plantea el desarrollo del país (e.g., ANUIES, 2000; Clifton *et al.*, 1999), desde nuestro punto de vista hay cuatro grandes factores asociados a un SES que deben contemplarse en todo análisis relacionado con los retos de la cobertura y equidad en un contexto de calidad: 1) el tamaño

del sistema entendido como el número y tamaño de las IES que lo conforman; 2) la naturaleza de las IES en cuestión; 3) “la integración y coordinación” de su comportamiento y; por último, 4) el financiamiento asociado al sistema. Dado el espacio disponible para esta presentación, la misma está organizada a partir de las propuestas relacionadas con cada uno de los factores anteriormente señalados.

Sobre el número y tamaño de las IES que conforman el sistema

En primer lugar, México necesita un mayor número de IES públicas, aumentar la matrícula que en promedio atendería cada una de ellas y, por último, controlar (que no detener) el crecimiento de a largo plazo de las IES públicas existentes, en particular el de las universidades estatales. Las dos primeras alternativas han sido puestas en práctica durante los últimos años, pero la tercera ha sido relegada a un segundo plano en aras de incrementar la cobertura. En su conjunto podríamos afirmar que el número absoluto de IES existentes en el país no parece constituir el principal problema del sistema. Estados Unidos, con una matrícula en su sector postsecundario en 2001 de 16'334,134 estudiantes, contaba con 4,197 IES, lo cual hacía que una IES estadounidense atendiera, en promedio, a 3,892 estudiantes. Hacia esas mismas fechas, aunque sólo para el nivel licenciatura, la Secretaría de Educación Pública en México señalaba que se contaba con 1,142 instituciones atendiendo a 1'830,502 estudiantes, de lo que derivamos una matrícula promedio por IES de 1,603 estudiantes (Torres Mejía, 2003). Si el promedio de estudiantes atendidos por cada IES fuera de, digamos, 3,000 estudiantes, la matrícula hubiera podido ser de 3'426,000, lo cual significaría estar atendiendo, en aquel entonces, alrededor de un 38% de la población en edad de asistir a una IES.

Las oportunidades de crecimiento en la matrícula atendida por cada institución son

considerables si, siguiendo a Taborga Torrico (2003), tomamos en cuenta que para ese mismo periodo 60% de las IES tenían una matrícula de 500 o menos estudiantes. Muchas de estas instituciones son privadas y, por lo tanto, el Estado no puede de una manera directa controlar su tamaño, pero también es cierto que muchas escuelas normales y muchas de las instituciones recientemente creadas (universidades tecnológicas y politécnicas) tienen un gran potencial, pero hace falta que despierten el interés de los jóvenes y atiendan atender una mayor matrícula. Aún así, la creación de nuevas IES parece ser necesaria al menos por tres razones: 1) Para seguir creando una distribución geográfica más equitativa de alternativas en este nivel educativo, con lo cual se atiende el problema de la inequidad socioeconómica, cultural y étnica; 2) para crear IES con nuevas misiones, con la infraestructura material y humana adecuada, y con una mayor flexibilidad programática y operativa que las grandes universidades públicas estatales y, por último, 3) para colaborar en una canalización de la demanda estudiantil que permita que las universidades públicas no sigan creciendo al ritmo en el que lo vienen haciendo y corran el serio peligro, una vez más, de caer en una situación institucional poco promotora de la calidad y de otras funciones que el país espera de ellas y que a su vez estas mismas aspiran y necesitan desarrollar, como son la atención al posgrado y a las actividades de investigación científica y humanística. El control y supervisión, que no eliminación absoluta, del crecimiento de la matrícula atendida en la universidades públicas se hace necesario, asimismo, por la sencilla razón de que el tamaño de una IES tiene costos colaterales, y no solamente

financieros, que se vuelven factores que trabajan en contra de las tareas educativas de este tipo de instituciones⁴.

Sobre la naturaleza de las IES del sistema

Con base en diversos reportes de experiencias nacionales parece ser que el éxito de un SES se facilita si el mismo está constituido por un conjunto de IES diferenciadas tanto externa, en función de una tipología con base en grandes criterios, como internamente, en cuanto a su funcionamiento particular. Así, se propone que necesitamos reconfigurar nuestras IES de manera que, en su conjunto, se diferencien, tanto en el discurso como en los hechos, en cuanto a su misión, su tamaño, su distribución geográfica, sus políticas de ingreso, el personal que las atiende, los programas educativos ofertados, los servicios de apoyo al estudiante, sus relaciones con la comunidad circundante y los costos en que deben incurrir los estudiantes que asisten a ellas. Además, el sistema como tal deberá permitir al estudiante y al académico que laboran en estas instituciones la capacidad para moverse en el sistema (y también desde y hacia el mismo) bajo condiciones realistas y flexibles.

Toda la evidencia apunta hacia la conclusión que, de la misma forma como resulta irreal esperar que un solo jugador de fútbol sea, al mismo tiempo, un excelente portero, defensa, medio, lateral y delantero, resulta descabellado esperar que toda IES sea igualmente competente en todas las áreas en las que una institución de este nivel se puede actualmente desempeñar, particularmente en el contexto de una sociedad

⁴ El tamaño y los recursos que manejan las IES fueron, y aún lo son en muchos casos, factor promotor de que a su alrededor se diera, tanto por grupos internos como externos a las mismas, una intensa lucha política por su control.

cada vez más compleja⁵. Se necesita, pues, contar con IES que atiendan diferentes misiones, ya sea de manera aislada o combinada (formación de técnicos, profesionistas y/o investigadores, por ejemplo) y que, merced a su ubicación geográfica y otras características institucionales pertinentes, proporcionen servicios de educación superior a poblaciones particularmente desatendidas. Estas nuevas, o renovadas, instituciones, deben también ser muy realistas en cuanto al tipo de estudiante con el que van a trabajar, que inclusive puede ser de edades mayores a las tradicionales, de modo que su personal esté preparado actitudinalmente, y habilitado en los aspectos docentes, para apoyar el desempeño académico y el desarrollo personal y profesional de sus estudiantes.

A fines de la década de los ochenta la política pública del sector hizo un llamado en el que, entre otras recomendaciones, se pedía a las IES que fueran más selectivas como parte de una estrategia para incrementar su calidad (Kent, 2005). Indiscutiblemente que esta recomendación sigue siendo pertinente para un cierto tipo y número de instituciones, pero como lo ha planteado Schelmkes (2003) para el caso de las universidades interculturales orientadas a atender preponderantemente a estudiantes indígenas, la política de ingreso en ellas debe ser de puertas abiertas para los grandes sectores de la población que han estado ajenos o deficientemente atendidos en este tipo de servicios. Dada la situación de desventaja con la que llegan estos estudiantes, la institución debe trabajar con ellos a partir del punto en el que se encuentran, y no implementar programas y estrategias pedagógicas que suponen, por ejemplo, que tales estudiantes poseen hábitos de estudio, habilidades básicas en relación a la lectura y al razonamiento cuantitativo, o recursos para la adquisición de materiales educativos.

Una política parecida estuvo en la base de la masificación de la educación postsecundaria en Estados Unidos con los llamados *Colegios Comunitarios* (Carnegie Commission on Higher Education, 1970), los cuales de una manera muy explícita promovieron una política de ingreso de “puertas abiertas,” bajos costos y la cercanía física de la institución al estudiante que se pretendía atender con programas pertinentes al entorno pero que le permitieran, al mismo tiempo, proseguir sus estudios en pos de grados más avanzados.

Para que el anterior escenario tenga alguna viabilidad, es necesario que las instituciones construyan misiones realistas que no solamente abran perspectivas, sino que también las acoten; que revisen sus políticas de ingreso, los servicios asociados a los estudiantes, sus relaciones con la comunidad y los costos que los estudiantes deberán sufragar. Al final de cuentas, de lo que se trata es que la mayor cantidad posible de estudiantes tenga la oportunidad de acceder, permanecer y egresar de un proceso educativo de calidad en una IES. Para ello es indispensable que las IES tomen en cuenta la diversidad de sus estudiantes potenciales, el perfil adecuado de sus académicos, la naturaleza de los programas educativos y su relación con la comunidad circundante, todo ello en el contexto de una misión explícitamente declarada y bajo un esquema de coordinación con el resto de las IES del sistema.

A pesar de la diversidad existente, las IES públicas han tendido a seguir un patrón de isomorfismo mimético y coercitivo (Huisman, 1998), a emular a las instituciones de mayor prestigio y a sumarse a los programas gubernamentales en cada administración federal, con lo que el resultado ha sido de una mayor homogeneidad en una diversidad de aspectos, como son los procesos selectivos para el ingre-

⁵ Un razonamiento similar puede aplicarse al trabajo que desempeñan los académicos. La expectativa de que la educación superior desempeñe funciones de docencia, investigación y extensión-vinculación, ha llevado a la generalización de que también los académicos deben realizar todas estas funciones al mismo tiempo y con los mismos niveles de intensidad.

so de sus estudiantes, el nivel formativo “alto” como requisito para su personal académico, el involucramiento en actividades de investigación, el énfasis en la realización de convenios con la gran empresa, establecimiento de relaciones con entornos extra-locales, etcétera. En particular, las instituciones públicas autónomas se enfrentan a un dilema interesante. Habiendo hecho grandes esfuerzos en el contexto de iniciativas federales como el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el PROMEP y el SNI para incrementar sus indicadores de calidad, la sustancia misma de sus mejoras corre serios riesgos de verse afectada negativamente si, al mismo tiempo, intentan también resolver el problema de la cobertura con las estructuras que actualmente las caracterizan y con las políticas vigentes. Como lo hemos comentado, la respuesta del SES se debe dar a nivel de este mismo y no a nivel de las instituciones particulares que lo componen, y por ello se requiere de instancias de coordinación efectiva que vayan más allá de la autonomía que gozan muchas de nuestras IES más importantes, tan útil en el pasado, pero tan potencialmente riesgosa e improductiva en el presente.

Sobre la regulación del sistema de educación superior

En tercer lugar y estrechamente relacionado con el último punto planteado, es imprescindible regular de una manera más estrecha el comportamiento de las IES, en particular de las públicas, pero sin que se descuide la enorme necesidad de normar el comportamiento de las privadas para que no se conviertan, en su gran mayoría, en verdaderas estafas a los estudiantes que, ante la imposibilidad de encontrar otras alternativas, ingresan a ellas. El argumento aquí es muy sencillo. La cobertura y la equidad en la prestación de los servicios de educación superior no son problemas que vayan a ser solucionados por una sola institución, ya sea ésta la “máxima casa de estudios” a nivel estatal o nacional. En lugar de ello, si queremos promover la equidad en la

cobertura y en la calidad de la educación superior en todo el país, debemos buscar que todas las IES participen en la cruzada por incrementar el nivel educativo de nuestros jóvenes y de la población del país en general. Pero la educación superior mexicana, como la educación superior en gran parte del mundo, no solamente tiene la función de formar técnicos y profesionistas, sino también actualizar a los mismos, coadyuvar en la formación de ciudadanos, formar investigadores, además de generar conocimiento y promover desarrollos para su aplicación, entre otras, por lo que es esencial que diferentes IES participen de este esfuerzo de una manera diferenciada, ya que las otras funciones que desarrollan ciertas instituciones también son fundamentales para la promoción del bienestar de la población y del país en general. Es por ello que resulta necesaria una distribución de funciones, no necesariamente absoluta, y la capacidad de que las IES involucradas, en el contexto de una estrategia global y de un rol delineado de manera general pero acotado de acuerdo a dimensiones como pudieran ser el área disciplinaria, el nivel de los grados otorgados y la región de influencia, tengan la libertad para explorar e innovar en la búsqueda de las mejores formas de alcanzar sus objetivos.

Como lo hemos comentado, lo anterior requiere una normatividad más específica que la actual y, al mismo tiempo y aunque pueda parecer paradójico, una autonomía mayor que la presente. Así, por ejemplo, se necesita normar la infraestructura con la que debe contar una IES antes de iniciar actividades; o el nivel y área de los programas que las diferentes instituciones pueden ofrecer a sus estudiantes; o la combinación de actividades de docencia, investigación y vinculación que puede esperarse de los académicos; o los niveles de colegiaturas que los estudiantes que asisten a diferentes tipos de institución pueden esperar sufragar; o los criterios generales de admisión que son razonables considerar en función de la población atendida y de la misión de la institución.

De especificaciones normativas como las anteriores, las cuales delimitarían los alcances y el funcionamiento de las IES, se derivaría, como consecuencia natural, que la regulación impactaría a los “ciudadanos” de estas organizaciones, es decir, a los estudiantes, académicos y administrativos implicados. A manera de ejemplo baste señalar aquí que, si bien proponemos la creación o reconversión de IES que tengan una política de admisión de “puertas abiertas,” ello también implica que otras IES deben ser selectivas en función de su misión y de las características de los estudiantes con los cuales van a trabajar. Esto implica, por lo tanto, que si bien el SES debe ser potencialmente transitable para todo estudiante, el comportamiento del mismo influirá de una manera determinante en qué opciones se le podrán ofrecer para que tanto el estudiante como la institución y el país se beneficien lo más posible. En el caso de los académicos la existencia de un sistema diferenciado de IES implica, si el sistema ha de tener alguna viabilidad, que diferentes instituciones deberán poblarse con un conjunto de académicos que, en lo colectivo, tengan un perfil diferenciado y congruente con el perfil de la institución en cuestión. En todos los casos se deberá buscar el máximo nivel de calidad posible, incluyendo el factor actitudinal, pero ello no deberá implicar que el mismo perfil formativo y de orientación hacia el trabajo académico debe prevalecer en todos los tipos de las IES que resulte pertinente considerar. Por último, en el caso de los administradores y funcionarios, se deberán buscar los mecanismos para que los mismos tengan la formación y las actitudes adecuadas al tipo de institución en la cual van a funcionar como tales. Un aspecto que en un futuro próximo deberá considerarse es la tradición existente en muchas de las más importantes IES de ser cerradas en el ámbito de la selección de sus funcionarios del más alto nivel. Uno de los retos de una nueva regulación para el SES que requerimos en México es una que salvaguarde la autonomía sustantiva-académica en un nuevo contexto de regulación administrativa.

Un paso en esta dirección ya sido dado con la aceptación de la pertinencia legal que tienen las auditorías que se pueden practicar a las IES sobre el uso que hacen de los recursos públicos que le son asignados.

Por otro lado, también se necesita una regulación que permita que los estados participen de una manera protagónica en la determinación del perfil de los servicios de educación superior que las diferentes IES, y sobre todo las públicas, proporcionan en sus territorios. Resulta paradójico que, contra lo que parece haber estado aconteciendo en la educación básica, el nivel superior ha sufrido, en el contexto de un cierto comportamiento histórico del mismo sistema, una centralización mayor durante los últimos tiempos (Kent, 2005). Así, es necesario que los poderes ejecutivo y legislativo estatales asuman un rol mucho más activo en la regulación de las actividades en este nivel educativo y que, posteriormente, se proceda a la reglamentación particular que haga viable aplicar la normatividad generada (Galaz Fontes, 1997). Dicha normatividad debe ser el resultado de un nuevo “acuerdo social” entre la sociedad y la educación superior como un todo.

Sobre el financiamiento del sistema de educación superior

En cuarto lugar, nada de lo anteriormente expuesto, la creación de una diversidad de nuevas IES, ni su ubicación dentro de un sistema coordinado públicamente, es factible sin un financiamiento razonable, bien canalizado y bien utilizado. Se necesita más, no hay duda, pero también se necesita canalizarlo adecuadamente y, por último, se tiene la obligación de que su uso sea transparente, efectivo y eficiente al máximo grado posible. La situación es compleja y seguramente que en este rubro es fundamental que se desarrolle un nuevo arreglo que permita diversificar las fuentes de financiamiento de la educación superior en su conjunto, pero que facilite un aumento efectivo tanto en la cobertura

como en su distribución equitativa. En este sentido es importante reconocer lo pertinente que ha resultado ser el Programa Nacional de Becas de Educación Superior (Pronabes) para ampliar las oportunidades de miles de estudiantes para acceder y mantenerse en alguna IES (Arvizu y Rubio, 2004). Al mismo tiempo, se necesita estudiar los impactos particulares que esta política y su programa asociado han tenido, de modo que pueda ampliarse y mejorarse.

En un país en el que los niveles de pobreza son los descritos al inicio de este documento, no es ético plantear que los miembros de un poco más de la mitad de los que podrían aspirar a realizar estudios del nivel superior cubran en un grado significativo los costos de los mismos. En lugar, sugerimos que, al mismo tiempo que se intensifiquen los programas públicos de becas, es conveniente buscar mecanismos para estimular a que las propias universidades generen y establezcan programas de becas a través, por ejemplo, de fundaciones y con el respaldo de estímulos fiscales. Por otro lado, el acceso y retención de grupos subrepresentados en la educación superior mexicana pueden aumentar si, como lo ha sugerido Schmelkes (2003) para el caso de las universidades interculturales orientadas a servir a grupos indígenas, se canalizan recursos hacia servicios institucionales directamente relacionados con la incorporación y retención de miembros de estos grupos. Tales recursos vendrían a potenciar más aún el impacto de las becas asignadas a los estudiantes (Celis, *et al.*, 2005). Por último, se podría pensar en que el Estado promoviera la existencia de asociaciones civiles, tal como se hace hoy en día en el sector de guarderías infantiles, que atendieran los servicios de educación superior dirigidos a grupos desfavorecidos. Mediante una medida de este tipo,

el Estado estimularía la aparición de un sector privado no orientado por el lucro y dirigido a los sectores de la población que lo necesitan.

Reflexión Final

Aumentar la cobertura de los servicios de educación superior en un contexto de equidad y calidad representa, para México, tanto un reto como una oportunidad que abre enormes posibilidades de desarrollo. La educación ha sido el vehículo de movilidad social por excelencia en nuestro país, pero si ha de seguir siéndolo, los niveles educativos alcanzados por nuestra población tienen que ser mayores y mejores. Pero el SES no solamente debe preocuparse, en su conjunto, por la formación profesional de los recursos humanos; además de dicha tarea es imperativo que el SES mejore en cuanto a generar y aplicar conocimiento, y a que contribuya de una manera significativa a la formación ciudadana de sus estudiantes. Antes estos retos y ante la realidad de un país segmentado a lo largo de varias importantes dimensiones (nivel socioeconómico, ubicación geográfica y etnicidad principalmente), no es viable que esfuerzos aislados y no coordinados nos vayan a llevar muy lejos, ya sea en la solución del problema de la cobertura y la equidad, o en cualquier otro. Necesitamos construir un verdadero SES en el que las IES, sin perder la autonomía necesaria para poder llevar a cabo de una manera efectiva, eficiente y creativa sus funciones, contribuyan de una manera coordinada, junto con los poderes del Estado y la sociedad civil, en la construcción y aplicación de una alternativa de desarrollo personal y colectivo que impulse a nuestro país en este siglo XXI que inicia.

Referencias

ARVIZU, I.E., y Rubio, J. (2004). *El Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores – PRONABES*, México: Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica. Disponible en línea en <http://sesic.sep.gob.mx/news/articulos.htm>.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2000). *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, México, ANUIES.

——— (2003). *Anuario Estadístico 2003: Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos – Resúmenes y series históricas*. México, ANUIES. Disponible en línea en <http://web.anuies.mx/index1024.html>.

Banco Mundial (2004). *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial México. [Disponible en línea en <http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/SitioBM.nsf/>]

The Carnegie Commission on Higher Education (1970, June). *The open-door colleges: Policies for community colleges*, New York, McGraw-Hill.

CELIS, M.E., et al. (2005). *Los programas de becas de la UNAM: Características de operación y análisis inicial de su impacto académico*. Ponencia presentada en el 5° Congreso “Retos y Expectativas de la Universidad: Experiencias y Dilemas de la Reforma.” Tampico, Tamaulipas.

CLIFTON, R.A., et al. (1999). *At a crossroads: Access to higher education in North America* (Understanding the Differences: A Working Paper Series on Higher Education in Canada, Mexico and the United States - Working Paper # 10). Boulder, Western Interstate Commission for Higher Education.

GALAZ FONTES, J.F. (1997). *Una propuesta para la coordinación estatal de la educación superior*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (Colección Temas de Hoy en la Educación Superior, No. 22).

HUISMAN, J. (1998). “Differentiation and diversity in higher education systems”, in J.C. Smart (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research, Vol. XIII*, New York, Agathon Press.

KENT SERNA, R. (2005). “La dialéctica de la esperanza y la desilusión en política de educación superior en México”, *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIV(2), No. 134.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (2005). “La educación superior en el V Informe”, *Campus Milenio*, Año 3, No. 144. Disponible en línea en <http://rodriguez.blogsome.com/campues-0a44/>.

SCHMELKES, S. (2003). *Educación superior intercultural: El caso de México*. Conferencia dictada en el Encuentro Internacional Intercambio de Experiencias Educativas “Vincular los Caminos a la Educación Superior,” organizado por la Ford Foundation, la Unidad de Apoyo a las Comunidades Indígenas de la Universidad de Guadalajara y la ANUIES. Guadalajara, Jalisco, México. [Disponible en <http://www.iesalc.unesco.ve/>]

Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP.

TABORGA TORRICO, H. (2003). *Expansión y diversificación de la matrícula de la educación superior en México*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Task Force on Higher Education and Society (2000). *Higher education in developing countries: Peril and promise*, Washington, DC., The World Bank. [Available online at <http://www-wds.worldbank.org/>]

TORRES MEJÍA, D. (Coord.) (2003). *Informe Nacional sobre la Educación Superior en México*, México, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica. Disponible en línea en http://www.iesalc.unesco.org/ve/datos_pais/

The World Bank (2002). *Constructing knowledge societies: New challenges for tertiary education*, Washington, DC., [Available online at <http://www.wds.worldbank.org/>]

——— (2005). *World Development Report 2006: Equity and development*. Washington, DC., The World Bank and Oxford University Press. [Available online at <http://econ.worldbank.org/>]