



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN**

**Tendencias de expansión de la educación superior en México: un
análisis a partir de los indicadores**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORA EN EDUCACIÓN

PRESENTA:

BERENICE ADAME RIVERA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. SERAFÍN ÁNGEL TORRES VELANDIA

CUERNAVACA, MORELOS, SEPTIEMBRE DE 2022



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

**Tendencias de expansión de la educación superior en México: un
análisis a partir de los indicadores**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORA EN EDUCACIÓN

PRESENTA:

BERENICE ADAME RIVERA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. SERAFÍN ÁNGEL TORRES VELANDIA

COMITÉ TUTORIAL:

DR. CÉSAR BARONA RÍOS
DRA. OFMARA ZÚÑIGA HERNÁNDEZ

COMITÉ AMPLIADO:

DRA. ELIA MARÚM ESPINOSA
DR. JOSÉ CARLOS AGUIRRE SALGADO
DR. RICARDO PÉREZ MORA
DRA. LUZ MARINA IBARRA URIBE

CUERNAVACA, MORELOS, SEPTIEMBRE DE 2022

Esta tesis fue dirigida por el Dr. Serafín Ángel Torres Velandia en la Unidad de Investigación y Posgrado del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). El proyecto fue apoyado con una beca de estudios de doctorado nacional del programa del Padrón Nacional de Posgrados CONACYT.

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Serafín Ángel Torres Velandia, por su acompañamiento en el proceso de iniciarme en la investigación. Agradezco toda la orientación que me brindó a lo largo de estos 6 años, así como su paciencia y flexibilidad, todo lo cual ha enriquecido mi trabajo y mi formación académica.

Al Dr. César Barona Ríos, le agradezco haberme incorporado a su seminario permanente, lo cual me ha permitido ampliar el panorama de mi investigación y enriquecer mi formación académica. Le agradezco particularmente todo el apoyo en la definición del tema de investigación y la paciencia que ha tenido conmigo a lo largo del proceso. El apoyo que he recibido de usted en los momentos más difíciles ha sido invaluable.

A la Dra. Elia Marúm Espinosa, le agradezco su participación como miembro de mi comité, y haber sido parte del proceso de elaboración de la tesis con sus comentarios y recomendaciones de bibliografía.

A los miembros de mi comité: la Dra. Ofmara Zúñiga Hernández, el Dr. José Carlos Aguirre Salgado, el Dr. Ricardo Pérez Mora y la Dra. Luz Marina Ibarra Uribe les agradezco su participación como lectores, y los valiosos comentarios que me han hecho, los cuales me han permitido enriquecer el trabajo de investigación.

A mis compañeros del seminario, que han sido un acompañamiento importante durante este proceso, en particular a Liliana Mojica y Leticia Becerra, que fueron un apoyo muy importante para mí.

Dedico esta tesis a mi madre. Sin ti no hubiera podido lograr esto, cada uno de mis logros es también un logro tuyo. Tengo mucho que agradecerte.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Lista de siglas y acrónimos.....7

Introducción.....10

Problemática de investigación.....13

Preguntas y objetivos de investigación.....25

Plan de la tesis.....26

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

1.1. La educación superior.....29

1.2. Indicadores de educación superior.....31

CAPÍTULO 2

ESTADO DE LA CUESTIÓN

2.1. La expansión en el contexto internacional según el modelo de Martin Trow: de la educación de élite a la educación de masas.....47

2.2. La expansión en el contexto internacional: de la educación de masas a la post-masificación.....54

2.3. La vinculación de las IES en el contexto internacional.....66

2.4. La expansión en el contexto internacional: el caso de Latinoamérica.....70

CAPÍTULO 3

ETAPAS Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

3.1. Los cambios en la educación superior en México desde el periodo de modernización en los años cuarenta hasta la década de los ochenta: la etapa del nacionalismo revolucionario.....80

3.2. Los cambios en la educación superior en México desde la década de los ochenta hasta la actualidad: la consolidación del neoliberalismo.....85

3.3. Organización y funcionamiento del sistema de educación superior en México.....93

CAPÍTULO 4
METODOLOGÍA

4.1. La sociología de la educación superior.....	98
4.2. El análisis conceptual y el modelo de diseño incorporado.....	100

CAPÍTULO 5
RESULTADOS Y DISCUSIÓN. INDICADORES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN
MÉXICO

5.1. La etapa del crecimiento acelerado de la educación superior (1940-1980).....	106
5.2. La desaceleración del crecimiento y la transición al modelo neoliberal.....	114
Conclusiones.....	160
Prospectiva de la investigación.....	169
Referencias.....	170

Lista de siglas y acrónimos

AL: América Latina

ANUIES: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CENEVAL: Centro Nacional de Evaluación

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CIEES: Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior

CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación

CMPE: Clasificación mexicana de planes de estudio

COEPES: Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior

CONALEP: Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

CTI: Ciencia, Tecnología e Innovación

ES: Educación Superior

ESAD: Educación Superior Abierta y a Distancia

FMI: Fondo Monetario Internacional

FOMES: Fondo para la Modernización de la Educación Superior

IES: Instituciones de Educación Superior

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

IPN: Instituto Politécnico Nacional

JEF: Jóvenes Escribiendo el Futuro

LGE: Ley General de Educación

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEI: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

PADES: Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior

PDE: Programa de Desarrollo Educativo

PME: Programa para la Modernización Educativa

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PROCADIST: Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores

PROMEP: Programa para el Mejoramiento del Profesorado

PRONABES: Programa Nacional de Becas de Educación Superior

PRONAE: Programa Nacional de Educación

PSE: Programa Sectorial de Educación

RVOE: Registro de Validación Oficial de Estudios

SEP: Secretaría de Educación Pública

SESM: Sistema de Educación Superior Mexicano

SGM: Segunda Guerra Mundial

SNC: Sistema Nacional de Competencias

STEM: Science, Technology, Engineering and Mathematics

TBC: Tasa Bruta de Cobertura

TBE: Tasa Bruta de Escolarización

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TLCAN: Tratado de Libre Comercio con América del Norte

TSU: Técnico Superior Universitario

UACM: Universidad Autónoma de la Ciudad de México

UAM: Universidad Autónoma Metropolitana

UBBJG: Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

UC: Universidades Corporativas

UCM: Universidad de la Ciudad de México

UE: Unión Europea

UnADM: Universidad Abierta y a Distancia de México

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UPES: Universidades Públicas Estatales

UPN: Universidad Pedagógica Nacional

Introducción

Analizar el fenómeno de expansión de la educación superior (ES) es una tarea compleja. Uno de los primeros teóricos en caracterizarlo y anticipar su evolución fue Martin Trow¹ hace medio siglo. En sus textos clásicos, Trow no sólo caracteriza y describe las tres fases ideales de evolución de los sistemas de educación superior en las sociedades industrializadas, tan discutidas en décadas posteriores, sino que, desde un punto de vista sociológico, analiza las relaciones entre los distintos estadios de evolución y anticipa las problemáticas, los desafíos y contradicciones que ocurrirían en todos los aspectos del sistema a raíz de la expansión.

Dicho autor identifica de manera muy certera un problema que es evidente en mucha de la literatura sobre educación superior: las distintas problemáticas relacionadas con la expansión comúnmente se analizan de manera aislada; cuestiones como el financiamiento, la calidad, la pertinencia, los problemas de los estudiantes, el currículo y la cobertura se examinan individualmente, perdiendo de vista que todas ellas son manifestaciones de un fenómeno que las engloba: la evolución de los sistemas de educación superior.

Desde este punto de vista, el crecimiento de un sistema de ES afecta a todos los aspectos de este. A medida que se expande, el sistema requerirá cada vez más recursos provenientes del gasto público, por lo que la relación entre el sistema de ES y el Estado se vuelve más estrecha. Por ello, las transformaciones de la educación superior tienen importantes implicaciones económicas, políticas y sociales, y a su vez son el resultado de los cambios ocurridos en un momento histórico determinado.

La transición del modelo de educación superior de élite a la educación de masas fue el resultado de un cambio de paradigma que ocurrió de manera gradual a nivel mundial. Fueron las exigencias propias de las sociedades industrializadas las que hicieron evidente la necesidad de masificar el acceso a las universidades con el fin de contar con trabajadores calificados. Como resultado de ello, el ingreso a las universidades de grupos históricamente excluidos de la ES generó un fenómeno de diversificación de la matrícula, lo cual tuvo

¹ En el libro *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education* (1973), Trow utiliza los términos “crecimiento” y “expansión” como equivalentes. Sin embargo, en esta tesis se empleará el término expansión con el fin de no confundirlo con el crecimiento en el número de instituciones o estudiantes.

implicaciones en los cambios en el currículo, la reformulación de los métodos de enseñanza y las nuevas preocupaciones sobre la calidad, la participación, la equidad y la pertinencia, entre otras cosas.

De este modo, analizar el fenómeno de la expansión desde su origen implica comprender que la ES debe ser vista como un sistema de partes interrelacionadas que inevitablemente tiende a crecer, sin que ello implique que cada uno de sus componentes se transforma al mismo ritmo. En la mayoría de los sistemas de ES de las sociedades industrializadas, el crecimiento numérico de la matrícula, que va ligado al aumento de cobertura, precede a las transformaciones que ocurren como consecuencia de ello.

El crecimiento de la matrícula detona ciertos problemas para las instituciones que tienen que adaptarse al rápido aumento en el número de alumnos, ajustando sus procesos, revisando la pertinencia de los contenidos a medida que la sociedad evoluciona, analizando las nuevas dinámicas mediante las que se relacionan docentes y alumnos e incorporando a la agenda los temas que surgen a medida que se van alcanzando las metas de cobertura, como los cambios en las funciones de la universidad, la atención a la equidad, la evaluación de la calidad y el logro académico.

El modelo propuesto por Trow recomienda analizar también las dificultades a las que se enfrentan las instituciones en la transición entre las etapas a raíz de las fuerzas externas a la universidad (históricas, sociales, económicas y políticas) que en ocasiones condicionan la capacidad que tienen los sistemas de ES para responder a las nuevas demandas.

A partir de lo anterior, se deduce que el análisis de la expansión debe partir del reconocimiento de las condiciones históricas y sociales en las que ocurre el crecimiento de los sistemas de ES. Si bien no se puede decir que dicho crecimiento ocurre de la misma forma o al mismo ritmo en los distintos países, el fenómeno de expansión tiene ciertas características que son generalizables a la mayoría de los sistemas de ES en los países industrializados. Por ello, es importante contrastar las condiciones en las que el crecimiento ha ocurrido en distintos contextos.

En el caso de México, analizar el fenómeno de expansión de la ES desde el origen de la universidad moderna permite caracterizar las tendencias de crecimiento que son

susceptibles de observarse. Si bien el aumento de cobertura ha sido el hilo conductor de la política educativa desde hace varias décadas, otros elementos del fenómeno de expansión también han estado históricamente presentes, interrelacionándose con el crecimiento en la matrícula e incidiendo en todos los ámbitos de la educación superior.

En esta tesis se seleccionaron tres aspectos que se consideran relevantes para el análisis aquí planteado: la cobertura, la pertinencia y la evaluación de la calidad. El objetivo central es analizar las tendencias de expansión de la educación superior en México a partir de estos tres indicadores.

Problemática de investigación

La expansión de la educación superior es un proceso que ha ocurrido en el mundo occidental desde mediados del siglo pasado, como consecuencia del fin de la Segunda Guerra Mundial (SGM) y los grandes cambios sociales y políticos derivados de ello. Después de la SGM, las economías europeas y estadounidenses demandaban un mayor número de graduados que contara con estudios posteriores a la educación secundaria.

Como consecuencia de ello, el aumento de la demanda en esas sociedades se extendió a grupos y estratos que no habían asistido a la universidad antes de la SGM. Todo lo anterior resultó en una expansión muy rápida de los sistemas de educación superior, que comenzó en los años 60 y se desarrolló rápidamente durante los años 70 y 80 (Trow, 2007).

Esto trajo como consecuencia la transición a una nueva fase en la educación superior, que se inició en los años 70 e implicó “la transformación de los sistemas universitarios de élite en sistemas de educación superior masiva, que desempeñaban una gran variedad de funciones nuevas (al menos nuevas en las universidades) para una proporción mucho mayor del grupo de edad universitario” (Trow, 2007, p. 247).

Las fases del desarrollo de la educación superior identificadas por Trow caracterizan tres tipos de sistemas de educación superior, con funciones, alcances y modos de funcionamiento distintos:

[...] (1) Élite: para moldear la mente y el carácter de una clase dirigente, una preparación para los roles de élite [en esta clase de sistema, la cobertura es de entre 0 y 15%]; (2) de masas: transmisión de habilidades y preparación para una gama más amplia de roles técnicos y económicos de élite [en este sistema, la cobertura es de entre 16 y 50%]; y (3) universal: adaptación de “toda la población” a un rápido cambio social y tecnológico [cobertura de más del 50%] (Trow, 2007, p. 243).

La transición de la educación superior de élite a la educación de masas fue un proceso que resultó de los cambios políticos, sociales y económicos que ocurrieron en los países industrializados, y que se puso en marcha para atender las demandas económicas de la época. Entre otras cosas, se caracterizó por ser un sistema que buscaba la transmisión de habilidades, una educación modular y semiestructurada, un sistema meritocrático acompañado de

programas compensatorios para fomentar la igualdad de oportunidades, y sobre todo, el aumento de la cobertura (Trow, 2007).

En México el tema de cobertura y su incremento ha ocupado un lugar importante en la agenda educativa desde hace varias décadas. De acuerdo con Ocegueda, Miramontes, Moctezuma y Mungaray (2017, p. 142),

Inicialmente los esfuerzos se orientaron a alcanzar la cobertura universal en la educación básica; posteriormente se centraron en el nivel medio superior y luego en la educación terciaria. En la actualidad son pocos los países que, como Corea del Sur, pueden afirmar haber cumplido con la difícil misión de alcanzar la cobertura universal en todos los niveles educativos. En América Latina, las naciones de mayor desarrollo como Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay prácticamente han cubierto lo correspondiente a la educación básica, con avances importantes en los otros niveles.

En la década de los 70 se inició un proceso de masificación de la educación superior en México que permitió aumentar la matrícula de licenciatura de poco más de 200 mil estudiantes a más de 800 mil entre 1970 y 1980, elevando la tasa de cobertura de 6.1 a 14.2 por ciento en el transcurso de esa década. En la década siguiente, correspondiente a los años de 1980 a 1990, el crecimiento se detuvo y la cobertura se mantuvo estable, pero en los siguientes veinte años, los esfuerzos realizados por expandir el servicio universitario en México permitieron elevar la cobertura a 20.2 por ciento en el año 2000, y a 27.9 por ciento en el año 2010 respectivamente (Ocegueda, et al., 2017).

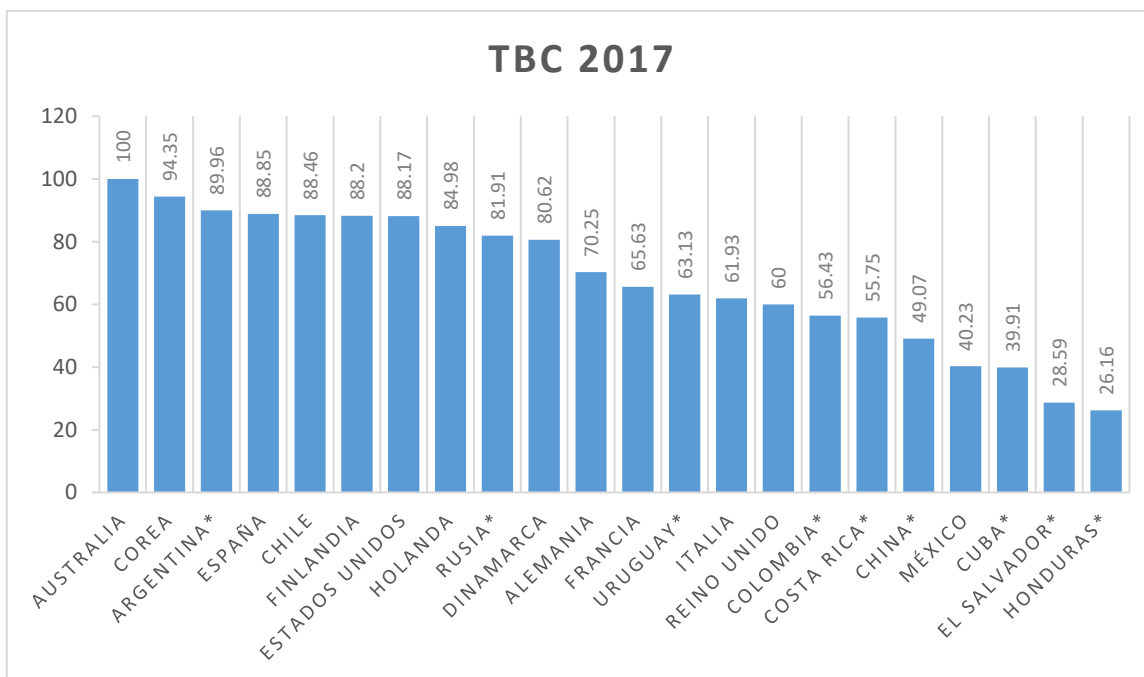
Por otro lado, las recomendaciones emitidas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) a partir de la primera década del siglo XXI hicieron evidente la necesidad de impulsar el crecimiento de la educación superior en los países en desarrollo. Mientras que en las décadas anteriores el BM sostenía que se debía dar prioridad a la inversión en educación básica debido a que la tasa de rentabilidad social era más alta que la de educación superior (Maldonado, 2000), a partir del año 2000 el BM reconoció la relevancia de la educación superior en los países en desarrollo, considerándola “un bien esencial para el desarrollo social y económico de los países” (Banco Mundial, 2000, p. 16), por lo que se propició el proceso de expansión.

A pesar de estos avances importantes, la tasa de cobertura de la educación superior en México muestra que, en la actualidad, sigue existiendo un rezago con respecto a otros países que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), e incluso entre los mismos países de América Latina (ANUIES, 2016) (Véase Figura 1).

Aún más importante, desde la década de los noventa, organismos como la OCDE y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) declararon que, para que un país pueda estar en condiciones de lograr la sustentabilidad de su desarrollo económico y social, debe tener como mínimo una cobertura de entre 40 y 50% en el nivel superior (Marúm, 2012), por lo que es indispensable incrementar la cobertura como parte importante del proceso de expansión.

Figura 1

Tasa bruta de cobertura de educación superior (TBC), países seleccionados 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de *UNESCO Institute for Statistics*. Consulta noviembre de 2019.
*Países no miembros de la OCDE

Por otra parte, existen importantes brechas en los índices de cobertura en el país entre regiones y en cada entidad federativa. Mientras que en la Región Metropolitana se cuenta

con una cobertura de casi el 98%, en la Región Sur-Sureste la cobertura apenas alcanza el 28.5% (ANUIES, 2016), lo cual manifiesta la inequidad de las oportunidades regionales que existen para que la juventud mexicana se forme en la educación superior².

Con relación a lo anterior, se observa que, en México, la masificación de la educación superior es un proceso que no se ha consolidado. Las cifras más actuales disponibles muestran que, para el año 2017, la tasa bruta de cobertura en este nivel educativo fue del 40.23%, cifra inferior al promedio de América Latina y el Caribe, que correspondió al 51.85% para ese mismo año³ (UNESCO *Institute for Statistics*, 2020). Para el ciclo escolar 2020-2021, se reporta una cobertura del 42% en modalidad escolarizada (SEP, 2021).

Como menciona Fernández (2017, p. 185), “[...] ese nivel de cobertura en educación superior (cerca de la tercera parte) lo alcanzó Finlandia en la década de los 70, países como Argentina, Dinamarca, Francia, Noruega y Holanda en la década de los 80 y naciones como Reino Unido, Chile y Eslovenia en la década posterior”. Esto demuestra que México presenta un rezago de por lo menos cuatro décadas con respecto a los avances de otros países en materia del acercamiento al problema de alcanzar la cobertura universal. Por ello, al no haber consolidado la cobertura, difícilmente puede decirse que el sistema de educación superior en el país pueda entrar a la siguiente fase, que es la de universalización, y menos aún que la educación superior tenga la posibilidad de convertirse en uno de los motores del desarrollo sustentable del país.

De acuerdo con Gil, Mendoza, Rodríguez y Pérez (2009), la cobertura en educación superior en México es una cuestión compleja, ya que implica entenderla como un fenómeno que más allá de considerarse como la relación o el cociente entre dos poblaciones (matrícula y grupo de edad), debe orientarse más hacia la ampliación de oportunidades como el desarrollo social y el aumento de la calidad de vida, toda vez que la educación superior como

² La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2019) divide al país en seis regiones que son: Región Noroeste, Región Centro-Occidente, Región Metropolitana, Región Centro-Sur y Región Sur-Sureste.

³ Es importante mencionar que las cifras para todos los países corresponden a la tasa bruta de cobertura (TBC), tal como lo reportó *UNESCO Institute for Statistics*, información que estuvo disponible hasta el año 2020 en su sitio web. En ningún caso se utiliza la Tasa Neta de Cobertura.

bien público y como un derecho social, debe trascender la concepción instrumental que enfatiza la relación entre educación y empleo.

Casi 50 años después de la transición de la educación superior de élite a la educación de masas, las tendencias globales y las características de las sociedades contemporáneas apuntan a la necesidad de transitar hacia la universalización de la educación superior. Esto no sólo implica seguir aumentando la cobertura hasta alcanzar niveles mayores al 50 por ciento, sino incorporar elementos de calidad, pertinencia y participación.

De acuerdo con Trow (1973), la transición a una nueva etapa no necesariamente implica que desaparezcan por completo las características de los sistemas anteriores. A pesar de que en el contexto internacional en muchos países ya se está transitando a la fase de universalización, en México el proceso de masificación que aún se está desarrollando implica que se tiene que seguir expandiendo el sistema de educación superior.

Sin embargo, la expansión del sistema de educación superior va más allá del problema de la cobertura. Si bien el aumento de cobertura ha sido el eje rector de las políticas de expansión (sobre todo en los países en desarrollo donde aún no desaparece por completo la educación de élite ni se ha logrado consolidar la cobertura), el proceso de expansión tiene que ver también con aspectos como el acceso, la participación, la calidad y la pertinencia. Cada uno de estos aspectos del fenómeno se ha ido transformando en las distintas etapas del mismo, y su transformación ha tenido implicaciones importantes en el rumbo de la educación superior en México.

Las reformas realizadas al artículo 3º constitucional, hoy establecen la obligatoriedad de la educación superior como actividad que compete al Estado, el cual debe crear políticas para proporcionar a la población el acceso a este nivel educativo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, Artículo 3º). El hecho de que la educación superior haya sido reconocida como obligatoria hace poco tiempo, da cuenta del rezago que existe en México en materia de expansión y de ampliación del acceso, con respecto a otros países.

El establecimiento de la obligatoriedad, universalidad y gratuidad de la educación superior exige el reconocimiento y análisis de los problemas que deben resolverse en relación a la expansión de dicho nivel educativo, tales como: el financiamiento insuficiente a las

instituciones, los problemas asociados al crecimiento acelerado de la matrícula, los planes de estudio obsoletos que han sido rebasados por el desarrollo de la tecnología y del conocimiento, la falta de vinculación con el sector productivo, y la necesidad de la creación de un concepto de pertinencia o calidad educativa (Aguirre, 2019).

Por otra parte, desde hace varias décadas, se observa que en los planes y programas sexenales de los distintos gobiernos se han establecido metas de cobertura que no se han podido cumplir. La ampliación de la cobertura ha sido clave en los programas sectoriales de educación, sin embargo, con excepción de unos cuantos periodos presidenciales en los que la matrícula ha presentado un crecimiento acelerado, las metas propuestas no se han cumplido.

La forma en la que ha ocurrido la expansión de la educación superior en el país es complicada. Uno de los problemas más relevantes que han ocurrido a la par del aumento de cobertura en las últimas décadas ha sido el crecimiento desigual que ha presentado la matrícula en las distintas regiones del país, así como la concentración de la oferta y demanda en unas cuantas carreras.

Esta situación es el resultado de la forma en la que ocurrió el proceso de masificación en el país en la última mitad del siglo XX. De acuerdo con Barona (2006), la explicación a este fenómeno tiene que ver con la forma en la que se desarrolló la universidad moderna en el país. La universidad moderna se refiere a “una institución dedicada al desarrollo de la ciencia y la economía” (p. 24) que, si bien se desarrolló en Europa desde finales del siglo XVIII, en México tuvo un desarrollo tardío, que inició a principios del siglo XX con la reactivación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y posteriormente con las universidades estatales.

La modernidad como proyecto social implicó un vínculo entre la universidad y el Estado, por lo que la UNAM, las universidades estatales y otras instituciones de educación superior creadas por el Estado como el Instituto Politécnico Nacional (IPN), participaron de manera importante en el proceso de industrialización del país en el período comprendido entre 1940 y 1960, mediante la formación de recursos humanos “que cumplieran dos funciones básicas: atender los servicios requeridos por la industrialización y formar a las élites gubernamentales” (Barona, 2006, p. 25).

De este modo, la formación de profesionales estuvo dirigida a impulsar el proyecto de modernización del Estado, que utilizó como estrategia el modelo de sustitución de importaciones. A partir de ello, “se impulsaron carreras como Derecho, Medicina y Administración. Se impulsó la Ingeniería, pero no en las áreas de alta tecnología” (Barona, 2006, p. 113). Además de esto, hubo un aumento de plazas para los egresados de las universidades en las áreas de estudio antes mencionadas, lo cual creó una expectativa de movilidad social ascendente que, de acuerdo con Barona, sigue vigente hasta el momento.

A diferencia de otros países en los que hubo una vinculación entre la universidad y la industria de acuerdo con las tendencias económicas surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, en el país el modelo de sustitución de importaciones no requirió del impulso a la investigación ni la transferencia tecnológica. Por otra parte, este periodo se caracterizó por un crecimiento no regulado del sistema de educación superior, y por la concentración de la matrícula en la capital del país (Barona, 2006), como consecuencia del centralismo político y económico de México.

A partir de la década de los setenta, la expansión del sistema de educación superior siguió ocurriendo de manera acelerada, pero ya no de manera desregulada, sino controlada por el gobierno federal. De este modo, se pretendía contener el crecimiento de la UNAM y distribuir la matrícula en otros estados. En este periodo se abandona la estrategia de desarrollo estabilizador, y con ello se da una ruptura de la relación entre la universidad y el Estado. Sin embargo,

Para ese entonces, las universidades habían crecido sin una regulación, siguiendo el patrón de crecimiento de la modernización y reproduciendo una expectativa de movilidad social que ya no era posible sostener. Este modelo de desarrollo, así como el papel asignado a las universidades, había ignorado el patrón económico basado en la capacidad endógena para transferir la ciencia y la tecnología a la producción. A la larga, esto es lo que determinó el rezago no sólo de la economía, sino también del desarrollo del SESM [Sistema de Educación Superior Mexicano] en su conjunto (Barona, 2006, p. 129).

La expansión que ocurrió en el país en las décadas posteriores arrastró estos problemas, ya que el crecimiento del sistema de educación superior se realizó siguiendo el

mismo modelo de los años anteriores, lo cual llevó a las universidades a crecer “en direcciones que ahora son consideradas inconvenientes” (Barona, 2006, p. 123).

Las tendencias actuales de expansión de las universidades en el país han apuntado a seguir abriendo espacios en las mismas áreas de conocimiento que hace cincuenta años, y no a una diversificación de la oferta, ni a una redistribución territorial de los servicios universitarios, a pesar de los esfuerzos aparentes por crear nuevos tipos de universidades en las regiones históricamente marginadas. Esta situación es un indicador de otra circunstancia que incide en los problemas que enfrenta la educación superior hoy en día: la relación entre el aumento de cobertura y la credencialización.

En el contexto anglosajón, la credencialización cobró una gran relevancia durante la primera mitad del siglo XX, cuando el número de personas con un título de educación superior era relativamente escaso. A medida que se expandió el sistema de educación superior, cada vez más personas contaban con un título, lo cual disminuyó el valor que se le había asignado a las credenciales como garantía de movilidad social o de la obtención de un mejor empleo.

De acuerdo con Collins (2019), los títulos educativos son un tipo de moneda de respetabilidad social, que se intercambia por el acceso a posiciones laborales. Para dicho autor, la “inflación educativa” ocurre cuando la oferta supera la demanda, en este caso, cuando hay demasiados profesionales con un título buscando una cantidad limitada de empleos. Sin embargo, “la inflación de las credenciales académicas se expande sobre premisas falsas: la ideología de que más educación producirá una mayor igualdad de oportunidades, un mayor desempeño económico de alta tecnología y mejores empleos” (prefacio, p. 3). En la realidad se observa lo contrario, debido a que en el contexto norteamericano la movilidad social ascendente se ha visto estancada desde mediados del siglo XX, y algo similar ocurrió en México en las últimas décadas del siglo pasado.

El problema de la credencialización y de la expectativa de movilidad social ascendente que lo acompaña, se ha visto agravado a raíz del crecimiento que han tenido las universidades privadas en las últimas dos décadas. Estas instituciones han contribuido a la absorción de la demanda, y la poca regulación que existe en muchos casos ha generado que la matrícula y la oferta sigan estando concentradas en áreas como Ciencias Sociales,

Administración y Derecho, por tratarse de carreras de bajo costo de operación, a pesar de que las transformaciones del entorno ante la llamada “Revolución 4.0” o “Revolución Tecnológica” y las transformaciones sociales que han acrecentado la desigualdad y la exclusión social, requieren y requerirán cada vez más profesionistas en las llamadas áreas STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) así como en las áreas del cuidado y el trabajo comunitario, por lo que la diversificación de la oferta educativa es más importante que nunca.

En el contexto internacional existen tendencias que dan cuenta de las formas en las que las universidades en el mundo se han articulado con el crecimiento de la economía de cada país, y con el crecimiento de las regiones en las que se encuentran las universidades más importantes. En el caso de Estados Unidos, durante la etapa de masificación que ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial, las universidades se enfocaron en la investigación para crear fuentes de innovación, así como en los modelos de iniciativa empresarial con el fin de fortalecer las economías regionales, crear empleos y fomentar la competitividad en el país. De esta forma, se fomentó la transferencia de conocimiento.

El modelo de la universidad de investigación funcionó como motor del desarrollo de la economía estadounidense y se mantuvo inalterado hasta los años 90. Sin embargo, a partir del año 2000, la educación superior sufrió una serie de cambios que impulsaron nuevos modelos de certificación de habilidades, que no necesariamente ocurren dentro de las universidades, lo cual, aunado a la pérdida de valor de las credenciales en los países desarrollados, ha limitado la función que tradicionalmente tuvo la universidad como eje del desarrollo económico.

En el contexto europeo, durante las últimas décadas hubo esfuerzos por crear “universidades de clase mundial”, lo cual generó una fuerte inversión por parte de los países europeos en unas cuantas instituciones que tenían potencial para obtener reconocimiento global, y a basarse en modelos internacionales de excelencia. En esta región el problema de la cobertura se resolvió desde los años 80, por lo que ya no se buscaba la ampliación del acceso o de la cobertura, sino que los esfuerzos se orientaron al aumento de la participación y a la búsqueda de la calidad.

En la actualidad, la pérdida de valor de las credenciales ocurrida en Estados Unidos es una situación que también ocurre en Europa, por lo que la expansión de la educación superior en ambos casos se ha reconfigurado, enfocándose ahora en la educación a lo largo de la vida y en otros tipos de opciones educativas flexibles, que son propias de aquellas sociedades en las que se ha alcanzado el acceso universal.

A pesar de que en México las políticas de expansión siguen estando enfocadas en el aumento de cobertura, desde hace varias décadas se han incorporado en ellas aspectos como la pertinencia, la calidad y la participación, entendida como la inclusión de los grupos vulnerables a la educación superior.

De acuerdo con Trow (1973), la masificación de la educación superior implica que el crecimiento en la matrícula se explica, en parte, por la incorporación al sistema de alumnos provenientes de sectores sociales medios o bajos. Esto tiene como consecuencia una diversidad de alumnos con nuevas características a los que el sistema de educación superior debe adaptarse. Por ello, es relevante analizar si en el caso de la educación superior mexicana se ha logrado un verdadero aumento en la participación, y en qué forma se han facilitado las oportunidades de acceso a estos grupos de la población.

Por otra parte, el debate sobre la pertinencia tanto de la educación superior como de la oferta educativa sigue estando vigente. De acuerdo con Hernández (2011), existió una intención gubernamental en materia de política educativa para dotar de pertinencia a la educación superior desde finales de la década de los 80, lo cual se planteó en el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989-1994, así como los objetivos estratégicos de aumento de cobertura y aumento de calidad, que también estuvieron presentes en documentos posteriores.

En cuestión de la pertinencia, se planteó como objetivo la vinculación de las instituciones de educación superior con la sociedad, de manera que la universidad pública contribuyera a resolver los retos sociales, económicos, tecnológicos y científicos del país. Posteriormente, el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000 también incorporó entre sus objetivos la promoción de la pertinencia, que consideraba tres aspectos: la relación entre la oferta y demanda educativa y el mercado de trabajo; la vinculación de la universidad enfocada al desarrollo de las comunidades en situación de marginación; y la función de

extensión de las instituciones de educación superior (IES) encaminada al desarrollo de dichas comunidades. Sin embargo, a pesar de que existe una clara línea de continuidad en la agenda de educación superior en cuanto al seguimiento que se le ha dado a los objetivos de cobertura y calidad, la pertinencia fue relegada a segundo plano. (Hernández, 2011).

A pesar de ello, se observa que en los documentos rectores de las Universidades Públicas Estatales (UPES) en México, la pertinencia de la oferta y de los modelos educativos es un tema que se contempla, aunque uno de los problemas radica en la ambigüedad del término. No existe en los documentos oficiales una definición unívoca de la forma en la que debería ser entendida la pertinencia en las IES, por lo que cada una de ellas orienta sus acciones conforme a su propia definición, y en muchas ocasiones no se trasciende la visión simplista de considerarla como “la probabilidad de que los egresados puedan encontrar empleos bien remunerados” (Universidad Autónoma de Aguascalientes, Plan de Desarrollo Institucional 2016-2024).

En este sentido, es importante analizar la conceptualización de la pertinencia en la política educativa mexicana, para identificar la forma en la que esta se traduce en acciones concretas que han realizado las universidades para atender las necesidades del país a lo largo del proceso de expansión de la educación superior.

Por otra parte, los cambios que ocurrieron en la educación superior en México a partir de los años 80 generaron la necesidad de institucionalizar una serie de procesos de evaluación tanto de las instituciones, como del propio sistema de educación superior. No sólo en México, sino a nivel mundial, a partir de la década de los 90, el debate en torno al fenómeno educativo dejó de estar centrado “exclusivamente en el acceso y la extensión de los servicios para, sin dejar de lado lo anterior, centrarse en los contenidos de los sistemas educativos, en lo que ocurre al interior de ellos, en la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje” (Toranzos, 1996, p. 63).

De acuerdo con Olaskoaga, Marúm, Rosario y Pérez (2012, p. 690),

[...] en los noventa, son apreciables dos fenómenos. Por un lado, la acumulación de una doctrina favorable a la aplicación en la universidad de los objetivos, los principios y las herramientas de la gestión de la calidad. Por otro, la puesta en marcha de políticas

de evaluación que propiciaron, cuando no exigieron, un giro hacia la gestión de la calidad en las instituciones universitarias.

En consecuencia, las IES tuvieron que modificar sus procesos de organización y gestión, compitiendo por los recursos con base en su desempeño. De esta forma, se logró la expansión del sistema de educación superior, guiada por el objetivo transexenal de ampliar la tasa de cobertura. Sin embargo,

[...] de lo anterior no se desprende que este proceso haya estado acompañado de una mayor equidad en la distribución geográfica y/o de género de las oportunidades, y menos aún, [...] que se haya logrado una mayor igualdad en términos de la permanencia, del egreso o de los resultados de aprendizaje, e incluso, en términos de la inserción laboral de los egresados, aspectos todos que, [...] suelen ser considerados como dimensiones de la calidad educativa. (Hernández, 2011, p. 110)

A partir de lo anterior, es pertinente analizar la incidencia que ha tenido la evaluación de la calidad en el proceso de expansión de la educación superior en México, y su relación con el aumento de cobertura en las universidades públicas del país.

De esta forma, la importancia de esta investigación radica en caracterizar, a partir de los indicadores de calidad, pertinencia y cobertura, la forma en la que se ha configurado el proceso de expansión de la educación superior en México desde la etapa de la modernización que inicia en el año de 1940 hasta el sexenio en curso (2018-2024), con el fin de identificar las tendencias de acceso y participación que han prevalecido en cada una de las etapas.

El método comparativo utilizado en esta investigación permite observar, a partir de los referentes internacionales, qué tan lejos se ha llegado y cuánto falta por hacer en el proceso de considerar a la expansión como un fenómeno multidimensional, que trasciende el problema específico de la cobertura y su crecimiento, y que involucra nociones tan amplias como el acceso, la inclusión, la participación y la pertinencia, todos los cuales constituyen temas emergentes en educación superior y por lo tanto son susceptibles de ser analizados en el contexto mexicano.

Preguntas y objetivos de investigación

Pregunta principal

¿Qué tendencias de expansión se pueden identificar en la educación superior mexicana a partir del análisis de indicadores como la cobertura, la pertinencia y la calidad?

Preguntas subsidiarias

¿Cuál es la relación entre el crecimiento de la cobertura y los cambios en la noción de acceso y participación en la educación superior en México?

¿En qué forma incide la evaluación de la calidad en el proceso de expansión de la educación superior en México?

¿Cómo se entienden los indicadores de pertinencia en el proceso de expansión de la educación superior en México?

Objetivo general

Analizar la forma en la que se han configurado las tendencias de expansión de la educación superior en México a partir de los indicadores de cobertura, pertinencia y calidad.

Objetivos específicos

Establecer la relación entre el crecimiento de la cobertura y los cambios en la noción de acceso y participación en la educación superior en México.

Describir la incidencia de la evaluación de la calidad en el proceso de expansión de la educación superior en México.

Identificar los cambios en la conceptualización de los indicadores de pertinencia que han guiado el proceso de expansión de la educación superior en México.

Plan de la tesis

En el Capítulo 1 se aborda el marco teórico-conceptual de este trabajo de tesis. Se contrastan las propuestas de diversos autores, estableciendo una definición para los conceptos que se trabajan a lo largo del documento. Se describen los indicadores de educación superior seleccionados como acceso, participación, cobertura, evaluación de la calidad y expansión.

En el Capítulo 2 se aborda el estado de la cuestión. En el diseño de investigación de esta tesis, se retoma la teoría clásica de la expansión propuesta por Martin Trow como teoría general, para explicar los cambios ocurridos en la educación superior en el contexto internacional desde la etapa de élite hasta la etapa de acceso universal. El modelo propuesto por Trow permite analizar las tendencias que se configuran en el proceso de expansión de la ES en los países industrializados, independientemente de sus contextos específicos. A partir de ello se observa que la expansión en todos los países comparte características comunes, así como una serie de problemas y dilemas relacionados con los indicadores analizados en esta tesis como acceso, calidad, cobertura, participación y equidad.

Asimismo, se abordan las teorías de la post-masificación, que constituyen investigaciones recientes que describen las características de los sistemas de educación superior y las transformaciones de estos cuando se trasciende la etapa de acceso universal. En el contexto europeo, existen países que han alcanzado la cobertura universal, por lo que ha ocurrido un cambio en las políticas, hacia la búsqueda de la participación, la equidad, la diversidad y la educación a lo largo de la vida. Por otra parte, la transición a la sociedad del conocimiento ha implicado cambios importantes en la relación de la universidad con el entorno. Mientras que en etapas anteriores de la expansión la universidad era la única institución productora de conocimiento, en la etapa de post-masificación este es accesible para todas las personas incluso fuera de las universidades, lo cual ha implicado que en los países desarrollados las universidades hayan sufrido modificaciones importantes, desde su rol en la producción de conocimiento hasta los cambios en las funciones de los docentes y su relación con los alumnos, donde se ha transitado de un enfoque basado en la enseñanza a modelos basados en el aprendizaje.

En tercer lugar, se discute el fenómeno de la vinculación de las instituciones de educación superior con el sector empresarial y la búsqueda de fuentes de financiamiento. Se

retoman autores que describen la crisis de la universidad a nivel global, destacando que los problemas que enfrenta la universidad como los costos crecientes, los recortes al presupuesto, el gerencialismo y los cambios en la relación entre el Estado y las universidades son situaciones que se observan a nivel mundial. Por ello, cada país ha encontrado formas de resolverlas, y en el caso de Estados Unidos un ejemplo de ello es el impulso a la actividad empresarial, que ha fomentado la innovación y el desarrollo económico a partir de la vinculación de la universidad con la empresa.

Por último, se describe el proceso de expansión de la ES ocurrido en América Latina, que se enmarca en el modelo de “universidad para el desarrollo”, en el que se establecieron objetivos de modernización de la universidad de acuerdo con el proyecto de desarrollo de cada país, en relación con los procesos de industrialización y urbanización del Estado. Se destaca que la expansión del sistema de educación superior en México comparte características similares con otros países de América Latina.

El Capítulo 3 se divide en dos partes. En la primera parte, se describen las características del desarrollo de la educación superior en México a partir de la etapa de modernización en la década de los 40 hasta la década de los 80, periodo al que se denominó “nacionalismo revolucionario”. Asimismo, se describen las transformaciones económicas, sociales y políticas que dieron paso a la segunda etapa que inició en los años 80 y se extiende hasta la actualidad, la etapa del “neoliberalismo”. A partir de esta descripción, se identifican las tendencias que se configuraron en el periodo de modernización y los cambios que hubo a partir de la etapa del neoliberalismo en la educación superior.

En la segunda parte, se abordan los aspectos relacionados con la organización y el funcionamiento del sistema de educación superior en México. Entre ellos, se describen algunos problemas que afectan su funcionamiento, como la falta de articulación entre instituciones, los problemas relacionados a la gobernanza y los retos para la constitución de un verdadero sistema de educación superior.

En el Capítulo 4 se describe la metodología utilizada, y se presenta el diseño de la investigación a partir de un modelo denominado diseño incorporado. En esta tesis, se utiliza el método de análisis conceptual, que se enmarca en la teoría de la sociología de la educación superior de Burton Clark. La sociología de la educación superior utiliza métodos descriptivos

y comparativos para el análisis de diversos aspectos de la ES, como el acceso, la demanda, la calidad, las transformaciones de la universidad, el financiamiento y la relación entre la ES y el mercado de trabajo, entre otras cosas. En la descripción de la metodología se retoman investigaciones de autores clásicos en las que se ha utilizado la sociología de la educación superior, con el fin de ejemplificar la relevancia de este tipo de investigaciones en la comprensión de los fenómenos de este nivel educativo.

En cuanto al método de análisis conceptual, se destaca su relevancia para hacer explícito el carácter de los fenómenos que no son directamente observables. De acuerdo con esto, se le confiere un significado empírico a las construcciones teóricas, como es el caso de los indicadores seleccionados en esta tesis.

En la última parte del capítulo, se describe el diseño de la investigación a partir del modelo de diseño incorporado, basado en la teoría de Sautu, quien establece que en la investigación cualitativa, la estructura argumentativa está compuesta de bloques teóricos que se articulan entre sí, de modo que la evidencia empírica se construye a partir de la teoría. Durante el proceso de investigación, los conceptos y categorías emergen, y para ello se puede utilizar como técnica el análisis de documentos o fuentes secundarias. Asimismo, se describe el proceso de investigación desde la construcción del estado de la cuestión hasta el análisis de los indicadores a partir de las fuentes secundarias, y se presenta el esquema del diseño de investigación.

El Capítulo 5 corresponde a la discusión y a los resultados de esta investigación. Se presenta el análisis del proceso de expansión de la ES en México a partir de los cambios ocurridos en los indicadores de cobertura, pertinencia, participación y las políticas de evaluación de la calidad. El capítulo se divide en el análisis de dos periodos: la etapa del nacionalismo revolucionario, que corresponde con el periodo de crecimiento acelerado de la educación superior (1940-1980), y el periodo de desaceleración del crecimiento y la transición hacia el modelo neoliberal, que abarca desde el año 1980 hasta el año 2020. Se contrastan los hallazgos con las teorías de los autores internacionales con el fin de encontrar los aspectos que se pueden identificar del fenómeno de expansión en México que corresponden con las tendencias de expansión a nivel internacional.

Capítulo 1

Marco teórico-conceptual

1.1. La educación superior

De acuerdo con el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2020-2024, la educación superior es aquella que “se imparte después de la educación media superior; está compuesta por los niveles: técnico superior universitario o profesional asociado, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, así como la educación normal en todas sus especialidades” (p. 315).

Por otra parte, la Ley General de Educación (LGE) (2019, p. 19), en su artículo 47 establece que:

La educación superior, como parte del Sistema Educativo Nacional y último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el servicio que se imparte en sus distintos niveles, después del tipo medio superior. Está compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende también la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Existe otra clasificación establecida por la UNESCO, y se refiere a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), que describe los niveles y subcategorías de los ciclos de formación.

De acuerdo con la UNESCO (2011), la educación terciaria parte de los conocimientos adquiridos en la educación secundaria, proporcionando actividades de aprendizaje en campos especializados de estudio. Está destinada a impartir aprendizaje a un alto nivel de complejidad y especialización. La educación terciaria comprende lo que se conoce como “educación académica”, pero también incluye la educación profesional o vocacional avanzada. Consta de los niveles CINE 5, 6, 7 y 8, denominados educación terciaria de ciclo corto, grado en educación terciaria o equivalente, nivel de maestría, especialización o equivalente y nivel de doctorado o equivalente, respectivamente. El contenido de los programas de este nivel es más complejo y avanzado que los programas de niveles inferiores. En México, la educación terciaria se conoce como educación superior.

El nivel CINE 5 se refiere a la educación terciaria de ciclo corto, y son programas en los que se adquieren conocimientos, habilidades y competencias profesionales basadas en un componente práctico, orientados a ocupaciones específicas. Están destinados a preparar al estudiante para el empleo. En México, sería el equivalente al nivel de técnico superior universitario.

Mientras tanto, el nivel CINE 6 se refiere a todos aquellos programas en los que se adquieren conocimientos, destrezas y competencias académicas o profesionales intermedias que conducen a un primer título o a una certificación equivalente, y se ofrecen en universidades o en otras instituciones de educación superior (UNESCO, 2011), que es el equivalente al grado de licenciatura en el país. Los niveles CINE 7 y 8 se refieren al grado de maestría y doctorado respectivamente⁴.

En cuanto a las modalidades, la Ley General de Educación (2019), en el artículo 35, establece que en la educación superior se contemplan tres tipos de modalidades, que son: escolarizada, no escolarizada y mixta⁵.

En cuanto al tipo de financiamiento, las IES se dividen en dos tipos: de sostenimiento público y privado.

Las de sostenimiento privado tienen como fuente principal de recursos económicos el cobro de cuotas a los estudiantes por la prestación de los servicios educativos. En algunos casos, los ingresos de las IES particulares se complementan con la venta de diversos servicios de investigación, consultoría y extensión académica; así como de donativos de personas físicas y morales (Mendoza, 2018, p. 10).

Aunque este tipo de instituciones no reciben recursos públicos de manera directa, las de mayor consolidación académica en ocasiones son apoyadas con recursos provenientes de distintos órganos de gobierno, como donaciones o facilidades para la adquisición de terrenos (Mendoza, 2018).

⁴ Para esta tesis, al referirse al nivel superior se excluirá el posgrado, tomando en cuenta únicamente el nivel 6 de clasificación CINE, a menos que se especifique lo contrario.

⁵ En esta tesis, las modalidades únicamente se tomarán como referencia para abordar aspectos de acceso y cobertura.

En educación superior, a diferencia de otros niveles educativos, la participación del sector privado corresponde a una tercera parte de la matrícula de licenciatura, y en el caso del posgrado, más del 40% de la matrícula se concentra en este tipo de instituciones (Rodríguez, 2014).

Por otra parte, las IES de sostenimiento público:

[...] tienen como principal fuente de financiamiento los recursos económicos que se aprueban en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los presupuestos de egresos de los estados. Las IES federales reciben recursos públicos exclusivamente de la Federación, a través de transferencias directas. Por su parte, los organismos públicos descentralizados de los estados (universidades públicas estatales, universidades públicas estatales con apoyo solidario, universidades tecnológicas, universidades politécnicas, universidades interculturales e institutos tecnológicos descentralizados) son financiados por la Federación y el gobierno estatal respectivo [...] (Mendoza 2018, p. 10).

1.2. Indicadores de educación superior

Tomando como referencia la propuesta de Trow (1973), la expansión de la ES puede ser entendida como un fenómeno de crecimiento del sistema de educación superior, que implica, más allá del aumento en la matrícula, importantes transformaciones en las normas, las estructuras y los aspectos económicos y políticos del mismo.

La expansión inicia con el aumento en la matrícula, en donde la transición entre las etapas (élite, de masas y universal) está marcada por el logro de los niveles de cobertura esperados, en primera instancia. Esta transición de una etapa a la siguiente detona un conjunto de cambios en todos los demás aspectos del sistema, que ocurren de manera gradual y dependen tanto de las condiciones internas de las instituciones como de las fuerzas externas, que se refieren al contexto social, político y económico de cada país.

Trow (1973) definió once aspectos en los que se manifiestan los cambios que ocurren a raíz de la expansión: el tamaño del sistema, la percepción sobre el acceso a la ES, las funciones de la educación superior, el currículo y las formas de enseñanza, la trayectoria académica de los estudiantes, la diversidad institucional, los cambios en el poder y la toma

de decisiones, los estándares académicos, las formas de acceso y selección, la administración institucional y la gobernanza.

En su modelo de expansión, dicho autor anticipó los problemas y los “dilemas” que surgen en los sistemas de ES a raíz del crecimiento. Se refiere a ellos como dilemas debido a que son situaciones que no se solucionan de manera sencilla, y se identifican de forma común en la mayoría de los sistemas de ES en los países industrializados. Estos se sintetizan en cuatro aspectos principales: cuestiones relacionadas con la calidad y la equidad; la diversificación del sistema; la planeación en contextos de incertidumbre y rápidos cambios sociales; y cuestiones relacionadas con la regulación del crecimiento (si la ES se debe seguir expandiendo en un contexto donde la demanda sigue creciendo a pesar de la aparente sobreoferta de profesionistas y falta de empleos).

En este último aspecto, Trow concluye que el crecimiento no debe detenerse. Las tendencias apuntan a que los sistemas de ES seguirán expandiéndose. Por ello, es pertinente analizar el modo en el que los demás factores se interrelacionan y cómo inciden en el proceso de expansión en un contexto determinado.

En México, a partir de la reforma al artículo 3° constitucional de 2019, “el Estado asumió la obligación de garantizar una cobertura universal en educación, pues se reconoce la responsabilidad para asegurar el acceso a todas las personas a la educación, desde el nivel inicial hasta el tipo superior” (Senado de la República, 2020, p. 2).

En la reforma al artículo 3° constitucional se establecieron los principios de la educación, en los que se menciona que debe ser universal, pública, gratuita, inclusiva y laica. La reforma establece que el Estado debe proporcionar los medios de acceso a la educación superior a las personas que cumplan con los requisitos establecidos por las instituciones públicas, y deberán fomentar no solo la inclusión, sino también la permanencia y continuidad en este nivel educativo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, Artículo 3°).

Durante la revisión de literatura realizada para esta investigación, uno de los problemas que se identificó es que distintos conceptos se utilizan como equivalentes, incluso en los documentos oficiales o en la literatura internacional. Por ello, es preciso hacer una

distinción entre estos indicadores para evitar confusiones, como en el caso de los conceptos de acceso y cobertura citados en los párrafos anteriores, los cuales se definen a continuación.

De acuerdo con Ordorika y Rodríguez (2012), uno de los indicadores utilizados con más frecuencia para explorar la relación entre la oferta y la demanda de servicios en un sistema educativo determinado son las tasas de cobertura. Este tipo de indicador fue incluido en los primeros catálogos de estadística educativa de organismos como la UNESCO, la OCDE y el BM.

Las tasas de cobertura son un indicador adecuado para estudiar el desempeño de los sistemas educativos, debido a que pueden construirse fácilmente a partir de datos agregados disponibles en los registros de estadísticas nacionales o de matrícula existente en un nivel educativo determinado. Otra de sus ventajas consiste en que son comparables entre los niveles del sistema, entre regiones y entre países (Ordorika y Rodríguez, 2012).

Por lo general, en la educación superior se utiliza la Tasa Bruta de Cobertura (TBC) para medir el desempeño de los sistemas educativos. La TBC es una expresión de la relación cuantitativa entre la población escolar total de un nivel educativo determinado, independientemente de la edad de los alumnos, y la población total del grupo de edad relevante para dicho nivel. Indica la capacidad de un sistema para matricular alumnos en un nivel específico (Ordorika y Rodríguez, 2012).

Sin embargo, de acuerdo con dichos autores, la utilización de este indicador en ocasiones genera algunos problemas en su interpretación, debido a que se confunde la cobertura con la inclusión o la participación de los estudiantes en el sistema escolar. La cobertura no debe ser vista como una medida de inclusión, debido a que la TBC no muestra la composición de la matrícula.

Pueden existir niveles altos de cobertura bruta en condiciones en las que la matrícula está compuesta por estudiantes fuera del grupo de edad relevante, de ingreso prematuro o tardío. Esto es particularmente difícil de identificar en la educación superior, y por lo tanto es una cuestión que impacta al indicador de TBC (Ordorika y Rodríguez, 2012).

Cabe mencionar que, en años anteriores, en México se consideraba a las personas de entre 19 y 23 años de edad como el grupo de edad relevante para el cálculo de la cobertura

en educación superior, pero a partir de la creación del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 este rango se modificó a 18-22 años (Mendoza, 2015). En el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, se establece este mismo rango de edad, aunque el término Tasa Bruta de Cobertura se intercambia por el de Tasa Bruta de Escolarización, aunque su definición es la misma⁶ (Programa Sectorial de Educación 2020-2024).

Uno de los problemas con respecto a la medición de la cobertura en el país es que en muchas ocasiones no se especifica la modalidad a tomar en cuenta. En ocasiones se toma la matrícula total de educación superior, es decir, a los inscritos en Técnico Superior Universitario (TSU), licenciatura y posgrado. En otras ocasiones, se toma tanto la modalidad escolarizada como no escolarizada, sin especificar qué población se está considerando. En las metas de cobertura establecidas en los distintos programas sectoriales, se ha utilizado en ocasiones únicamente la población escolarizada y en algunos casos la población total, lo cual genera inconsistencias en la medición de la cobertura a lo largo del tiempo (Mendoza, 2015).

De acuerdo con ANUIES (2018, p. 55), la TBC “se encuentra asociada al nivel de desarrollo humano, social y económico de un país. Es un indicador que muestra la importancia que las sociedades y los estados nacionales otorgan a la formación avanzada de su población y a la democratización en el acceso al conocimiento humanístico, científico y tecnológico”. Menciona además que en el ámbito global es ampliamente aceptada la idea de que existe una correlación entre el nivel de escolaridad de la población, la calidad de los sistemas educativos y el desarrollo de la sociedad.

Por su parte, Gil et. al. (2009), establecen que la cobertura es una forma de medir los resultados sociales de una determinada estrategia de crecimiento. El propósito de su ampliación debe ir más allá del logro de un indicador. Es una expresión de la política educativa y social que subyace en un país determinado.

De esta forma, el aumento de cobertura, la participación de alumnos en situación de exclusión y la ampliación del acceso son cuestiones que deben ir ligadas a la visión del país y a su futuro a largo plazo, y no deben ser vistas como fines en sí mismas. Así, a medida que

⁶ TBE_n = Tasa bruta de escolarización en el ciclo escolar = $(M_n/P_n)100$, donde:

M_n: Matrícula total al inicio del ciclo escolar n

P_n: Población en edad típica en el ciclo escolar n (Programa Sectorial de Educación 2020-2024, p. 232)

aumenta la cobertura, deben mejorar los niveles de calidad, pertinencia y eficacia en educación superior (Gil, et. al., 2009).

Por otro lado, en la literatura internacional, se reconocen las limitaciones del indicador de cobertura para dar cuenta de la evolución de aspectos como la participación, la retención y la composición de la matrícula, por lo que la cobertura únicamente se utiliza como una representación numérica que permite observar el crecimiento de la matrícula a lo largo del tiempo.

En los últimos veinte años, la tasa bruta de matrícula en educación superior (ES) a nivel mundial casi se duplicó, pasando del 19% al 38% entre 2000 y 2018. El número de estudiantes actualmente matriculados en educación terciaria (universitaria y no universitaria) es del 38% de la población total en el grupo de edad de cinco años inmediatamente después de la graduación de la escuela secundaria. Sin embargo, también debe señalarse que existe una brecha entre las tasas de matriculación y graduación en la educación superior (Vieira, Mutize y Roser, 2020, s/p).

Por ello, de acuerdo con las recomendaciones de la UNESCO, los países deben prestar atención también a las tasas de deserción y retención. Mientras que las tasas de matriculación únicamente miden el proceso, otros indicadores como las tasas de graduación miden el resultado de los esfuerzos de cada país en materia de políticas de educación superior (Vieira, et. al., 2020).

En esta tesis, se retoma esta última propuesta, entendiendo a la cobertura como un indicador que estima la población atendida por el sistema educativo en un nivel escolar determinado, en este caso la educación superior.

A diferencia de la cobertura, el concepto de acceso está constituido por distintos elementos que se interrelacionan de manera compleja. Tiene que ver con factores como: los elementos sociales, oportunidades pedagógicas, recursos educativos, prácticas académicas y formas simbólicas y materiales de capital legitimadas por instituciones como escuelas y universidades que facilitan altos niveles de logros y expectativas educativas (Burke, 2016).

En esta tesis, el acceso se define como la creación de condiciones que favorezcan el aumento de estudiantes matriculados en la ES, asegurando el ingreso de estudiantes provenientes de sectores desfavorecidos. Implica un cambio en la composición de la

población para lograr un equilibrio socialmente más aceptable entre los distintos grupos socioeconómicos con el fin de mejorar su nivel de vida.

Para Ziderman (2013, p. 11), una de las definiciones más comúnmente utilizadas de acceso es “el proceso de establecer las condiciones para la entrada a la educación superior”. De acuerdo con esto, la ampliación del acceso implica que dichas condiciones permitan la absorción de la mayor cantidad de estudiantes posibles, tomando en cuenta factores como la representación de grupos desfavorecidos, la retención y el egreso.

En cuanto a la ampliación del acceso, menciona:

Este aspecto del acceso se relaciona con las políticas que facilitan el ingreso de un mayor número de estudiantes potenciales a la educación superior. Muchos países de todo el mundo tienen políticas a largo plazo destinadas a aumentar el porcentaje de la cohorte de edad pertinente (por ejemplo, de 18 a 24 años) que se matricula en la educación superior. Detrás de esta tendencia se encuentra el reconocimiento de la importancia de una población más numerosa y con mayor nivel educativo para el desarrollo económico y social, particularmente en el contexto de un entorno global más competitivo. La atención no se centra tanto en la composición socioeconómica de la población estudiantil, sino más bien en el tamaño relativo de esta matrícula (Ziderman, 2013, p. 11).

En este caso, la ampliación del acceso tiene que ver únicamente con la ampliación numérica de la matrícula, sin tomar en cuenta su composición. Al proceso de inclusión de los grupos no tradicionales en la matrícula de educación superior, Ziderman lo denomina “profundización del acceso”. La profundización del acceso implica que una proporción significativa de estudiantes provenientes de grupos no tradicionales (por ejemplo la clase trabajadora o las minorías étnicas) puedan ingresar a la educación superior. El propósito no es únicamente el aumento numérico de la matrícula, sino que tiene una orientación social.

En el contexto europeo, diversos autores han denominado el fenómeno de aumento de la matriculación de estudiantes de grupos no tradicionales como participación, en donde el objetivo es que, mediante la inclusión social de distintos sectores, la educación superior refleje la heterogeneidad que se encuentra en las sociedades en la realidad.

A nivel europeo, el Proceso de Bolonia enfatiza el objetivo de fortalecer el impulso a la inclusión social y garantizar que la educación superior sea más representativa de toda la sociedad, incluidos hombres y mujeres, habitantes urbanos y rurales y miembros de todos los grupos socioeconómicos (HEA, 2015, p. 6).

Algunos ejemplos de los grupos a los que se pretende incluir en la educación superior en el contexto europeo están representados en la Tabla 1 (Véase Tabla 1).

Tabla 1

La participación en educación superior de los grupos sub-representados en el contexto europeo

Descripción	Grupo al que pertenecen
Trabajadores no manuales	Personas desfavorecidas por sus condiciones socioeconómicas
Trabajadores manuales	
Estudiantes maduros de tiempo completo	Estudiantes de más de 23 años al momento de su ingreso, que entran por primera vez a la ES
Estudiantes maduros de medio tiempo	
Personas con discapacidad física o de movilidad	Personas con discapacidad
Personas con discapacidad visual	
Personas con discapacidad auditiva	
Personas en situación de migración	Migrantes

Fuente: Elaboración propia a partir de *Higher Education Authority* (HEA, 2015)

Para Weedon y Riddell (2016) el aumento en la participación en educación superior se define como la inclusión de “estudiantes no tradicionales”, que son todos aquellos que requieren medidas de apoyo para acceder a la educación superior. En el contexto europeo, cada país establece los grupos en los que se enfocan estas medidas de apoyo, por ejemplo: estudiantes provenientes de familias en las que los padres no tuvieron acceso a la educación superior, estudiantes que provienen de sectores socioeconómicos desfavorecidos, aquellos que viven en sectores marginados, aquellos que presentan alguna discapacidad, aquellos que provienen de minorías étnicas o que están en situación de migración internacional.

Para poder llevar a cabo la inclusión de estos grupos no tradicionales, se requieren condiciones especiales de acceso. Comúnmente, la vía tradicional de acceso a la educación

superior en la mayor parte de los países consiste en terminar el grado académico anterior, que sería la educación secundaria alta (Nivel CINE 3). Sin embargo, los estudiantes provenientes de entornos no tradicionales en ocasiones no cuentan con un certificado de educación secundaria, por lo que se deben encontrar rutas alternativas de acceso a la educación superior, que incluyen programas de acreditación de conocimientos previos o de experiencia laboral, o programas especiales de acceso (Weedon y Riddell, 2016).

Cabe mencionar que, en el caso de México, existen mecanismos mediante los cuales es posible acreditar los conocimientos requeridos para obtener el certificado de educación secundaria a partir de la aplicación de un examen único de reconocimiento de saberes.

Weedon y Riddell (2016) identifican varios problemas en relación al aumento de la participación de los grupos no tradicionales en educación superior. En primer lugar, encontraron que en muchos países, no se han definido los grupos relevantes hacia los cuales deberían estar enfocadas las políticas de aumento de participación. Por otra parte, la mayoría de los países no reporta las características de la composición de su matrícula, más allá del sexo y la edad, por lo que es difícil identificar la participación basada en alguna de las características antes mencionadas. Por lo tanto, de manera general, los países no cuentan con suficiente información sobre la población estudiantil como para poder medir el aumento de la participación a lo largo de un periodo de tiempo, a pesar de que esta se plantea como un objetivo en los documentos oficiales.

En el caso de México, el término participación no se encuentra definido de manera explícita en los documentos oficiales. Uno de los problemas que se identifica en el análisis de dichos documentos es que los términos se adoptan como una forma de justificar que se están tomando acciones en favor de la inclusión, cuando en la realidad es difícil encontrar información para generar indicadores de profundización en la cobertura que permitan medir aspectos como la ampliación del acceso o la participación. Se ha identificado que se introducen en los documentos términos nuevos de aceptación internacional, pero estos no tienen asidero conceptual. En este sentido, no se especifica lo que se quiere medir, ni se establecen conceptualmente las equivalencias entre los términos internacionales y su aplicación en el contexto mexicano.

De este modo, la participación se ubica a partir de los conceptos de inclusión y equidad en las políticas de educación superior en México, los cuales se refieren a la incorporación de alumnos pertenecientes a sectores vulnerables de la población. En la Ley General de Educación (2019), se establece en el artículo 8 la obligación del Estado de prestar servicios educativos con equidad y excelencia.

Las medidas que adopte para tal efecto estarán dirigidas, de manera prioritaria, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual o prácticas culturales (Ley General de Educación, 2019, p. 4).

Por otra parte, en el artículo 16, se menciona que la educación impartida por el Estado debe responder a los siguientes criterios de equidad e inclusión:

Será equitativa, al favorecer el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas las personas, para lo cual combatirá las desigualdades socioeconómicas, regionales, de capacidades y de género, respaldará a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social y ofrecerá a todos los educandos una educación pertinente que asegure su acceso, tránsito, permanencia y, en su caso, egreso oportuno en los servicios educativos; [...] Será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos, y así eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación, para lo cual adoptará medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables (Ley General de Educación, 2019, p. 9).

Por otro lado, la pertinencia y la calidad son dos exigencias ineludibles de la educación superior contemporánea (Tünnermann, 2011). De acuerdo con Olaskoaga, Marúm, Rosario y Pérez (2007), la década de 1990 se caracterizó por ser la década de la calidad, en todos los ámbitos. En este sentido, empezó a cobrar relevancia el discurso de la importancia del objetivo de la calidad en los bienes y servicios, entre los cuales se encontraba la educación superior. Por ello, se pusieron en marcha políticas de evaluación que exigieron la aplicación de la gestión de la calidad en las IES, y que aún siguen vigentes.

Al tratarse de un concepto que no es propio de la educación sino que fue importado desde otros ámbitos, nunca ha existido un consenso en lo que significa la calidad de la educación superior. Por el contrario, existen diversas posturas, cada una de las cuales presenta una perspectiva distinta de la actividad universitaria. Aunque algunas de estas definiciones de calidad se desarrollaron en la década de los 90, las investigaciones más recientes sobre la definición de calidad muestran que su significado en la educación superior no ha presentado muchos cambios en los últimos 20 años (Schindler, Puls-Elvidge, Welzant y Crawford, 2015).

De acuerdo con Harvey y Green (1993), la cuestión de la calidad siempre ha sido importante en la educación superior, sin embargo, en la época de la educación de élite la calidad fue algo que se daba por sentado, debido a la escala reducida de actividad que tenían las IES y la percepción social que se tenía de las mismas. Sin embargo, el aumento del acceso y de la participación, los paradigmas de rendición de cuentas, las presiones sociales y financieras y el interés cada vez mayor de los empleadores en la educación superior provocaron que se dejara de presuponer la calidad y que se volviera un atributo que debe ser demostrado.

Harvey y Green (1993) proponen tres nociones de calidad que dan cuenta de las distintas formas en las que se describe dicho fenómeno en el contexto de la educación superior. La primera de ellas es la noción tradicional de la calidad, en la que el concepto se asocia con aquello que es especial en el sentido de lo inalcanzable, por lo tanto confiere un cierto estatus a aquel que lo posee. Lleva implícito un sentimiento de exclusividad al poseerlo.

Desde esta perspectiva, la calidad no puede medirse, ya que no existe una lista de características a evaluarse, sino que se basa en asumir que lo que se obtiene ya contiene calidad en sí mismo por su carácter exclusivo. Este es el caso de ciertas instituciones de educación superior, particularmente en la fase de élite, que solo eran accesibles para un grupo selecto de la sociedad. Esta noción de calidad no serviría para evaluar la calidad de alguna institución, ya que no establece ninguna forma para hacerlo. En ocasiones, esta definición de calidad se usa como equivalente de la excelencia, aunque en realidad son conceptos distintos.

La segunda noción de calidad se contrapone con la primera, y establece que para que algo sea de calidad debe haber pasado por una serie de procesos de aseguramiento. Estos procesos se establecen a partir de criterios claros, que deben cumplirse y de esa manera se pueden acreditar solo aquellos productos o servicios que cumplan con los criterios mínimos requeridos. Es un control de calidad apegado a ciertos estándares absolutos, mediante los cuales se puede evaluar cualquier producto o servicio de características similares, y esta evaluación puede ser llevada a cabo por sujetos internos o externos. En este caso, si los estándares se elevan y el producto o servicio los cumple, habrá un aumento de la calidad.

Desde esta perspectiva, se considera que la calidad en la educación superior se relaciona con el mantenimiento y la mejora de estos estándares. Normalmente estos estándares son impuestos desde fuera a las IES, ya sea por los empleadores, los gobiernos, organismos evaluadores o los organismos internacionales.

En el contexto internacional, desde la década de los ochenta, ya existía una preocupación por el declive de la calidad en la educación superior derivado del aumento del acceso y la participación. Se esperaba que un mayor acceso trajera como consecuencia un descenso en el cumplimiento de los estándares de calidad, a medida que se admitían alumnos con menor desempeño que los que tradicionalmente eran aceptados. Sin embargo, esta preocupación se extendió a otros aspectos (Harvey y Green, 1993).

Otra de las definiciones de calidad se refiere a la consistencia en la forma de llevar a cabo los procesos. En este caso, la calidad está centrada en el proceso, para el cual existen especificaciones que se deben cubrir cabalmente. La última definición que vale la pena mencionar en el contexto de este trabajo es la de la calidad vista como “aptitud para el propósito”. Desde esta perspectiva, la calidad se relaciona con

[...] el propósito de un producto o servicio. Este enfoque sugiere que la calidad solo tiene significado en relación con el propósito del producto o servicio [...]. La calidad se juzga así en términos de la medida en que el producto o servicio se ajusta a su propósito. Esta noción es bastante lejana de la idea de calidad como algo especial, distintivo, elitista, que confiere estatus o difícil de alcanzar. Es una definición funcional de calidad más que excepcional. Si algo hace el trabajo para el que está diseñado, entonces es un producto o servicio de calidad [...] (Harvey y Green, 1993, p. 16).

En este enfoque, no se toma en cuenta que un producto o servicio se ajuste a la perfección absoluta, sino que es más importante que cumpla con la función para la que fue diseñado, de otra forma no tiene ninguna utilidad.

Si bien en esta tesis no se pretende definir el concepto de calidad debido a su complejidad y a los múltiples enfoques desde los cuales puede ser entendido, las distintas nociones de calidad aquí presentadas tienen la finalidad de ejemplificar la relación entre la expansión de la ES y la preocupación creciente por la evaluación de la calidad. Se busca destacar que la noción de calidad pasó de ser algo que se daba por sentado en la etapa de la educación de élite, y a medida que se masificó la educación superior, fue creciendo la necesidad de evaluarla.

Trow (1973), califica este fenómeno como el dilema calidad-expansión, debido a que, por un lado, la expansión desde el punto de vista de ciertos grupos conservadores, amenazaba los estándares académicos de las universidades. Por ello, algunos países tuvieron la preocupación de lograr expandir sus sistemas de ES sin mermar la calidad de la educación. De este modo, se buscó establecer estándares comunes de calidad para todo el sistema, independientemente del tipo de instituciones.

Por otro lado, los grupos conservadores sostenían que la expansión, más allá de las universidades que ya existían y cuya calidad estaba comprobada, generaría el surgimiento de instituciones de educación superior con características muy distintas a las ya existentes. Estas universidades eran consideradas como instituciones “de segunda clase”, debido a que contarían con alumnos, docentes, instalaciones y procesos de menor estatus que las universidades de élite. Para Trow, los efectos que la evaluación de la calidad tiene en el proceso de expansión pueden ser analizados a partir de la forma en la que cada país responde a estos dilemas.

De acuerdo con Tünnermann (2011), la calidad de un sistema universitario es el resultado de varios factores y procesos. Menciona que el sistema universitario se compone de tres procesos básicos: docencia, investigación y extensión, así como del proceso general de gestión, que envuelve a todos los demás. Por lo tanto, la evaluación de la calidad de un sistema de educación superior es un proceso complejo.

En esta tesis, la evaluación de la calidad se entiende como una estrategia de mejoramiento y transformación, que comprende la evaluación de los procesos del sistema universitario (docencia, investigación, extensión y gestión) y de los productos de dichos procesos. No se limita al juicio sobre el diseño y la organización curricular, sino que debe ir más lejos, pues un currículo refleja la concepción que se tiene frente al ser humano, la sociedad y el conocimiento.

Otro concepto que se encuentra estrechamente relacionado con la calidad es la pertinencia. En el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, se establece que el máximo logro del aprendizaje está ligado a la calidad de la educación, y para que esta exista, deben considerarse dos aspectos, que son la pertinencia y la relevancia. De acuerdo con la definición que propone dicho documento, la pertinencia se refiere a las necesidades del alumno, mientras que la relevancia tiene que ver con la vinculación de la educación superior y el entorno:

La pertinencia se asocia a un currículum, materiales y contenidos adecuados a las necesidades, capacidades, características e intereses de las y los estudiantes. Por otro lado, la relevancia se refiere a que los aprendizajes y conocimientos adquiridos sean útiles y acordes a las exigencias y desafíos del desarrollo regional, nacional y mundial (Programa Sectorial de Educación 2020-2024, p. 204).

Para Tünnermann (2011), uno de los problemas que existe al definir la pertinencia o relevancia en la educación superior, es la tendencia a reducir el concepto a la respuesta que la ES debe dar a las demandas de la economía o del sector productivo. De acuerdo con dicho autor, es indudable que se deben atender esas demandas, pero la pertinencia involucra aspectos más amplios, como los desafíos y requerimientos que se imponen a la ES por parte de la sociedad en su conjunto.

El concepto de pertinencia se ciñe así al papel que la educación superior desempeña en la sociedad y lo que ésta espera de aquella. La pertinencia tiene que ver con la Misión y la Visión de las instituciones de educación superior, es decir, con su ser y su deber ser, con la médula de su cometido, y no puede desligarse de los grandes objetivos y necesidades de la sociedad en que dichas instituciones están inmersas ni de los retos del nuevo contexto mundial. Por lo tanto, la pertinencia de la educación superior no

se agota en su dimensión económica, sino que abarca sus otras dimensiones: laboral, social, cultural y ecológica (Tünnermann, 2011, p. 1).

La pertinencia en la educación superior es un fenómeno complejo con múltiples determinaciones:

En principio podemos establecer dinámicas de pertinencia entre la universidad y las empresas, entre la universidad y el Estado (organismos gubernamentales de la educación superior), entre la enseñanza superior y los sectores sociales, entre la educación superior y el conjunto del sistema de educación, entre la universidad y el sistema de valores de una sociedad, entre la universidad y los saberes populares, entre la universidad y los procesos internacionales, entre la universidad y los procesos culturales, y entre la universidad y la región. Estas vinculaciones van a constituir los espacios para la concreción de la pertinencia y para determinar qué tan pertinente es o no la educación superior (Malagón, 2003, p. 116).

Comúnmente, existen dos formas en las que se caracteriza la vinculación entre la universidad y la sociedad cuando se define la pertinencia:

[...] uno, la universidad simplemente es un reflejo de la sociedad y en ese sentido se constituye en un mecanismo para la reproducción de la mano de obra calificada y los valores, que las demandas sociales y económicas así lo exigen; y dos, la universidad es un ente autónomo para construir interpretaciones del entorno que le permitan interactuar e incidir en los procesos de cambio de la sociedad (Malagón, 2003, p. 116).

Por otra parte, en el ámbito de las conferencias internacionales sobre educación superior convocadas por la UNESCO a finales de la década de los 90, se observa que la conceptualización de la pertinencia varía por región. Por ejemplo, en las conferencias de Toronto y de Palermo, se discutió la necesidad de involucrar a la universidad con la sociedad en cuestiones como el desarrollo sostenible, la paz, la democracia, la diversidad cultural y el desarrollo social. Mientras tanto, en las conferencias de Beirut, Dakar y La Habana, se discutió la necesidad de una mayor vinculación entre las universidades y las demandas sociales y económicas, así como de una mayor articulación entre la universidad y el sector productivo (Malagón, 2003).

Una conclusión importante de este primer abordaje, se refiere a las diferencias en los énfasis sobre el contenido de la pertinencia entre el Norte y el Sur. Para los primeros, lo cultural, político y de valores, ocupa un lugar preponderante, en tanto la articulación universidad-sector productivo es inherente al proyecto mismo de la universidad moderna; para los segundos, los aspectos sociales, económicos, como un mayor acercamiento y articulación entre la universidad y los sectores productivos, concitan sus mayores preocupaciones (Malagón, 2003, p. 117).

En 1995, la UNESCO estableció una definición de pertinencia desde el punto de vista del papel que desempeñan las instituciones de educación superior con respecto a la sociedad, y de lo que la sociedad espera de las mismas.

La pertinencia debe pues abarcar cuestiones como la democratización del acceso y mayores oportunidades de participación en la educación superior durante las distintas fases de la vida, los vínculos con el mundo del trabajo y las responsabilidades de la educación superior con respecto al sistema en su conjunto. No menos importante es la participación de la comunidad de la educación superior en la búsqueda de soluciones a problemas humanos apremiantes [...] (Malagón, 2003, p. 122).

Por otra parte, la pertinencia social es un concepto ampliamente utilizado en la actualidad, que implica un compromiso de la educación superior con todos los sectores sociales, y en el caso de los países en desarrollo, un compromiso con el desarrollo de los sectores desfavorecidos (Tünnermann, 2011). Sin embargo, los requerimientos que la educación superior debe satisfacer en cada sociedad dependen del contexto histórico, social y cultural.

En el contexto actual, la educación superior tiene más exigencias por parte de las sociedades que en cualquier otro momento de la historia. Se le exige un desarrollo “a partir de un nuevo contexto de referencia ya no local, sino global caracterizado por la interdependencia entre naciones y economías, el desarrollo de sociedades multiculturales y la competencia económica creciente en el ámbito regional e internacional” (SEP, s.f.).

Por lo tanto,

La universidad socialmente pertinente del siglo XXI debe así estar a la altura de la sociedad a la que se debe, con la que tiene el compromiso, además del de formar

profesionales bien preparados y socialmente comprometidos, de anticiparse a las transformaciones complejas de la naturaleza del trabajo y de la organización de la producción, de visualizar y mostrar las diversas opciones por las que el país puede encontrar el mejor camino hacia su desarrollo, pues en ello estriba su pertinencia, en ser la universidad de la sociedad y para la sociedad (SEP, s.f.).

En esta tesis, la pertinencia se entiende como el aporte global que la educación superior o las IES pueden realizar, a través de sus distintas funciones, al desarrollo humano y sustentable de la sociedad. Se relaciona con las tareas concretas que debe realizar la ES, como la formación de personal de alto nivel, el análisis de la problemática nacional, las tareas de extensión y servicios o los proyectos de vinculación con los distintos sectores sociales.

Capítulo 2

Estado de la cuestión

2.1. La expansión en el contexto internacional según el modelo de Martin Trow: de la educación de élite a la educación de masas

Existen diversos autores que coinciden en que, en la actualidad, la educación superior está viviendo una época de transformación excepcional, que no había sucedido en ningún otro momento de la historia. De acuerdo con Shin y Teichler (2014), para comprender el escenario actual de la educación superior es preciso analizar las dos grandes transformaciones que han tenido lugar en las instituciones de educación superior a lo largo de la historia.

La primera etapa corresponde al surgimiento de la universidad medieval en Europa en el siglo XII. Antes de este período existían algunas instituciones de educación superior, pero “la universidad medieval es vista como el primer paso importante hacia el razonamiento intelectual sistemático en un entorno institucional multidisciplinario que merece el nombre de universidad” (Shin y Teichler, 2014, p. 1). Por lo tanto, el período desde finales del siglo XII hasta el final del siglo XVIII es considerado como la primera etapa del desarrollo de la educación superior.

La segunda etapa en el desarrollo de la educación superior se refiere al surgimiento de la universidad moderna, a principios del siglo XIX. En este momento se comenzó a institucionalizar entre los académicos la noción de la existencia de un vínculo entre la enseñanza y la investigación. El concepto de unidad de investigación y enseñanza, formulado por Humboldt para la universidad de Berlín establecida en 1810, se identifica con frecuencia como la idea rectora de la universidad moderna (Shin y Teichler, 2014).

A pesar de la clasificación general de universidad moderna, históricamente se observan diferencias importantes entre instituciones y entre países.

Por ejemplo, muchos historiadores señalan el enorme impacto de tres modelos universitarios encontrados en todo el mundo: el modelo Humboldtiano, el modelo napoleónico y el modelo Oxbridge [...]. También notamos cambios a lo largo del tiempo, como el surgimiento de una nueva síntesis de las tradiciones alemana e inglesa y el establecimiento de escuelas de posgrado como una nueva característica en los

Estados Unidos de América. [...] Existe una preocupación dominante por la investigación en países como Alemania, esfuerzos para encontrar un equilibrio entre la enseñanza y la investigación en los países anglosajones, y un énfasis primordial en la enseñanza en los países latinoamericanos y otros países influidos por la tradición francesa (Shin y Teichler, 2014, p. 2).

Después de la SGM ocurrieron cambios en la educación superior que marcaron una nueva etapa, que corresponde a la masificación. De acuerdo con Trow (2007), la SGM fue el acontecimiento decisivo para la transformación de la ES en las sociedades democráticas modernas. Durante las décadas previas a la guerra, la inscripción a dicho nivel educativo no superaba entre el 3 y 5%. Después de la guerra, los grandes cambios sociales y políticos generaron una demanda en la economía europea y estadounidense de un mayor número de personas que contara con estudios superiores. Esto desencadenó un crecimiento muy rápido de los sistemas de ES a partir de la década de los sesenta.

Este crecimiento tuvo consecuencias en varios ámbitos. Por ejemplo, generó “grandes tensiones en las estructuras existentes de gobierno, administración y, sobre todo, de socialización” (Trow, 2007, p. 245). Como consecuencia de ello, aumentaron las posibilidades de innovación académica, hubo cambios en la gobernanza de las universidades europeas, un empoderamiento de profesores universitarios y estudiantes y un debilitamiento de las formas tradicionales de las comunidades académicas.

En cuanto a la proporción de alumnos de los grupos de edad relevantes que ingresaron a la educación superior después de la SGM,

La expansión de la educación superior europea después de la Segunda Guerra Mundial fue grande y rápida. Por ejemplo, Suecia tenía 14,000 estudiantes universitarios en 1947. Para 1960, el número se había más que duplicado a 35,000; en 1965, se había duplicado de nuevo a alrededor de 70,000, y otra duplicación en 1971, cuando los estudiantes universitarios constituían alrededor del 24% del grupo de edad relevante. Francia experimentó un crecimiento igualmente dramático en su población universitaria, de 200,000 en 1960 a más de 400,000 en 1965, y otra vez a mediados de los años 70 (alcanzando una inscripción de alrededor del 17% del grupo de edad relevante). Dinamarca duplicó su población estudiantil universitaria entre 1960 y 1966, de 19,000 a 34,000; a mediados de la década de 1970, se había duplicado de

nuevo a 70,000, aproximadamente el 13% del grupo de edad. En el Reino Unido [...] casi 400,000 (aproximadamente el 13% del grupo de edad relevante) se inscribieron en todas las formas de educación superior de tiempo completo en 1973, y entre 800.000 y un millón en 1981 (aproximadamente la mitad en universidades). Para el año 2000, tras la fusión de los politécnicos y las universidades, las matrículas en todas las formas de educación superior en el Reino Unido habían superado los 2.1 millones (Trow, 2007, p. 246).

Este crecimiento sin precedentes generó cambios en todos los aspectos de la educación superior. Uno de los más relevantes fue que se transformó el significado de la asistencia a la universidad. En este sentido, pasó de ser un privilegio a ser un derecho, y posteriormente a ser incluso una obligación para los estudiantes de ciertos estratos socioeconómicos, sobre todo en Estados Unidos y en la Unión Europea. Esto tuvo consecuencias no sólo en la motivación de los estudiantes, sino también en el currículo y en el clima intelectual de las instituciones.

Este fenómeno está en relación con las tres fases del crecimiento de la educación superior. El modelo de fases fue desarrollado por Trow por primera vez a principios de los años 70, aunque hoy en día, en las condiciones actuales de los sistemas, estas tres fases se han vuelto más difíciles de ubicar, ya que la diversificación de la educación superior, que se ha manifestado tanto en estudiantes como en instituciones, ha provocado que sea más difícil identificar a las instituciones centradas en la educación de élite, de masas o universal, y muchas instituciones cuentan con todas estas formas de educación juntas en la misma institución. Por otra parte, las posibilidades que existen hoy en día de inscribirse a la educación superior a lo largo de toda la vida hacen que sea más difícil determinar qué proporción de una cohorte de edad ha estado expuesta a la educación superior en algún momento (Trow, 2007).

A pesar de que los sistemas nacionales de educación superior presentan diferencias en cuanto a estructura y tradiciones, el modelo desarrollado por Trow es de generalidad suficiente para poder ser aplicado a los distintos sistemas existentes. Sin embargo, como menciona dicho autor, las tres fases de la educación superior que se identificaron son tipos ideales, y enfatizan las relaciones funcionales entre los diversos tipos de un sistema

institucional común a todas las sociedades industriales avanzadas, pero la descripción de estas fases no puede tomarse como una descripción completa de un sistema nacional único.

Para analizar la forma en la que sucedió la transición entre las fases de ES, es preciso describir la naturaleza de la educación superior de élite en las universidades tradicionales antes de la expansión ocurrida a partir de la década de los 60. A pesar de las diferencias que existían entre las universidades estadounidenses y europeas, había ciertos aspectos comunes.

Ambas tenían la función de educar a un pequeño grupo de alumnos que serían los futuros líderes de la sociedad, “en el continente americano, principalmente para la administración pública, la política y las profesiones aprendidas, mientras que en el Reino Unido, para el personal académico de las universidades y escuelas secundarias superiores, y para la Iglesia, pero no (en general) para las profesiones aprendidas, a las que se obtuvo acceso más comúnmente a través del aprendizaje informal” (Trow, 2007, p. 248). De esta forma, se educaba a los alumnos para enseñarles a vivir un cierto estilo de vida, pero no se les capacitaba para una ocupación específica, por el contrario, se despreciaba ese tipo de capacitación.

Después de la SGM, se observó un predominio de la educación técnica y profesional sobre la educación liberal y general. Hubo un auge de la ciencia dentro de la comunidad académica, y el énfasis dejó de estar centrado únicamente en la transmisión de una cultura general y un cierto estilo de vida. Sin embargo, esto no implica la desaparición de los sistemas de educación superior de élite.

Como menciona Trow (2007), las actuales formas de educación superior de élite ya no están marcadas por la transmisión de una visión cultural y moral general, sino que puede tratarse de una educación en la que se transmitan habilidades y conocimientos. Sin embargo, depende más de los tipos de relaciones entre alumnos y maestros, y de los entornos en los que estas tienen lugar. La educación de élite moderna tiene el objetivo de transmitir a los estudiantes la idea de que pueden hacer cosas grandes e importantes en el mundo, como hacer grandes descubrimientos, o ser líderes de grandes instituciones.

En este sentido, las instituciones de educación superior de élite son arreglos para aumentar la ambición y para proporcionar apoyo social y recursos intelectuales para el logro de la ambición. En contraste, la educación superior de masas se centra en la

transmisión de habilidades y conocimientos a través de relaciones entre maestros y estudiantes que son más breves e impersonales, y está diseñada para preparar a los estudiantes para roles relativamente más modestos en la sociedad, incluso en ocupaciones de alto estatus como las profesiones aprendidas, la administración pública y la gestión empresarial. (Por supuesto, estos dos tipos de educación superior a menudo se superponen o se fusionan de manera imperceptible entre sí) (Trow, 2007, p. 250).

La transición de la educación superior de élite a los sistemas modernos ha implicado transformaciones en la estructura y las funciones de la ES. A continuación se resumen los más relevantes. (Véase Tabla 2).

Tabla 2

Aspectos de la transición de la educación superior de élite, de masas y universal

Aspectos	Élite (0-15%)	De masas (16-50%)	Universal (Más del 50%)
Ideas sobre el acceso	Un privilegio por condiciones de nacimiento o por talento	Un derecho para aquellos con ciertas calificaciones formales.	Una obligación para las clases medias y altas. Es mal visto que no se asista. Provee acceso a los mejores empleos y oportunidades.
Funciones de la educación superior	Moldear la mente y el carácter de la clase dominante. Preparación para roles de élite en el gobierno y en profesiones aprendidas.	Preparación de una gama más amplia de élites que incluye los estratos principales de todas las organizaciones técnicas y económicas de la sociedad. Ya no se moldea el carácter, sino que se transmiten habilidades para roles técnicos de élite más específicos.	Preparación de grandes números de personas para la vida en una sociedad industrial avanzada. Se educa a toda la población, para que puedan adaptarse a una sociedad de grandes cambios sociales y tecnológicos.
Currículo	Plan de estudios altamente estructurado, cursos altamente especializados que se regían por las concepciones que tenían los profesores de lo que constituía un hombre educado o un profesional calificado. La forma característica de instrucción es el seminario, caracterizado por una relación personal entre el alumno y el maestro.	Plan de estudios modular, conformado por secuencias semiestructuradas de cursos, donde las combinaciones de los mismos son más flexibles y existe mayor movilidad entre los campos y entre instituciones. La instrucción es formal, a través de clases que en ocasiones son enseñadas por profesores de tiempo parcial que no tienen conexiones fuertes o de largo plazo con la institución.	Existen cursos modulares, pero son cada vez más desestructurados. Las distinciones entre el aprendizaje y la vida se atenúan. Los cursos no califican claramente a las personas para trabajos específicos, por lo que es menos claro por qué es necesaria la evaluación del desempeño. En este tipo de educación, la instrucción depende más del aprendizaje a distancia y de la tecnología. Hay un mayor enfoque en la formación profesional de estudiantes de edad avanzada y estudiantes de medio tiempo. A menudo la formación se obtiene a distancia.

<p>Trayectoria del estudiante</p>	<p>El estudiante normalmente ingresa inmediatamente después de completar la educación secundaria. No tiene que trabajar mientras estudia, por lo que compete sólo por los honores académicos.</p>	<p>Algunos estudiantes entran después de completar la educación secundaria, pero cada vez son más los que retrasan la entrada hasta después de un período de trabajo o de descanso, y regresan en edades más avanzadas. La población estudiantil es más heterogénea.</p>	<p>Hay un gran aplazamiento de la inscripción. Hay un gran número de estudiantes que tienen experiencia laboral. Se hace énfasis en el aprendizaje permanente. Se borran los límites entre la educación formal y otras formas de educación mediante las experiencias de vida. A medida que aumentan los estudiantes provenientes de hogares pobres, hay cada vez más gente que estudia y trabaja al mismo tiempo. Esto tiene implicaciones en la trayectoria del estudiante, en su motivación, en el significado que le asigna a la educación superior, y en las relaciones con los docentes.</p>
<p>Características institucionales</p>	<p>Los sistemas son altamente homogéneos, con instituciones muy similares entre sí. Universidades con estándares altos y comunes; y escuelas técnicas altamente especializadas. Eran comunidades de hasta tres mil estudiantes en residencia. Estas instituciones están alejadas de la sociedad, tienen límites claros y relativamente impermeables.</p>	<p>Los sistemas son más integrales, con estándares más diversos. Hay vínculos entre los diversos segmentos del sistema que permiten la movilidad de los estudiantes. Estas instituciones ya no son comunidades, pueden contar con más de 40 mil alumnos que no necesariamente son residentes en la institución. Los límites con la sociedad son menos estrictos y más permeables. Existe un concepto menos claro de pertenencia.</p>	<p>Existe una gran diversidad de instituciones, no hay estándares comunes entre ellas. La noción misma de estándar es desafiada y problemática. Estas instituciones no tienen un tamaño definido. No hay límite para su tamaño, puede ser un grupo de personas que únicamente se reúne para un curso, puede ser un grupo virtual. Se pierde el sentido de comunidad, ya que el origen de los participantes es diverso y en ocasiones no comparten nada más que el curso que toman. Los límites con la sociedad en este tipo de instituciones son muy débiles, cualquier persona puede matricularse o acceder a los recursos de la institución.</p>
<p>Estándares académicos</p>	<p>En estas instituciones existe una tendencia meritocrática, por lo que los estándares académicos son altos y son compartidos de manera amplia.</p>	<p>Los estándares académicos son variables en distintas partes del sistema.</p>	<p>Los criterios de logro son diferentes: no se valora tanto el logro de un estándar académico, sino que se valora el hecho de que la experiencia educativa haya aportado algún valor agregado.</p>
<p>Proceso de selección</p>	<p>Basado en el logro meritocrático medido por el desempeño en la escuela secundaria o en exámenes especiales. Reclutamiento de los estudiantes más capaces en la sociedad.</p>	<p>Aceptación general de los criterios meritocráticos. El acceso es limitado, pero hay un compromiso con la igualdad de oportunidades educativas, por lo que se crean programas compensatorios. Se busca reducir la inequidad en las oportunidades de acceso de los sectores desfavorecidos.</p>	<p>Estas instituciones son abiertas para cualquiera que desee inscribirse o para quien cubra requisitos educativos mínimos. El criterio es que la persona desee asociarse voluntariamente con la institución. El acceso universal tiene el objetivo de lograr la igualdad grupal, y no la igualdad en oportunidades individuales. Se pretende lograr una distribución social, étnica y racial que refleje la de la población en general.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Trow (2007, pp. 252-259)

La caracterización de estos tipos ideales de sistemas realizada por Trow sirvió además para definir y describir los problemas de la educación superior compartidos por varios países. Se caracterizan en tres tipos.

Primero, los problemas que surgen en las relaciones entre diversos componentes de un sistema de educación superior, por ejemplo, “el grado de compatibilidad o tensión entre un patrón dado de admisión de estudiantes y las formas dominantes del currículo universitario” (Trow, 2007, p. 263).

En segundo lugar, los problemas que surgen cuando ocurre la transición de una fase a la siguiente, ya que esto provoca que las relaciones existentes entre los componentes, que en ese momento son funcionales, se vean interrumpidas por cambios desiguales en los patrones y características del sistema.

En tercer lugar, los problemas que surgen entre las instituciones de educación superior y la sociedad en general, incluyendo a las instituciones económicas y políticas dentro de esa sociedad después de la transición de una fase a otra. Por ejemplo, “[...] el mayor énfasis en la “responsabilidad” pública de los fondos gastados en educación superior, y la creciente intrusión en la autonomía de las instituciones de educación superior en la asignación y el uso de estos fondos, a medida que los costos aumentan [...]” (Trow, 2007, p. 263).

Cabe aclarar que la transición entre fases no significa que los patrones de las fases anteriores necesariamente desaparezcan o se transformen. Por el contrario, mientras que el sistema en su conjunto evoluciona hacia la masificación o universalización, las instituciones más nuevas tienen las características de las siguientes fases, pero la fase anterior sobrevive y se manifiesta en ciertas partes de las instituciones.

Por otra parte, el desarrollo de las fases no implica que los elementos y componentes del sistema se transformen a un mismo ritmo o de manera uniforme. Por el contrario, el desarrollo es desigual,

[...] la expansión numérica puede producir un cuerpo estudiantil más diversificado antes de que el currículo se haya diversificado de manera similar; el plan de estudios puede diversificarse más antes de que la contratación y capacitación del personal haya cambiado para cumplir con los nuevos requisitos del plan de estudios modificado; el personal puede volverse más diverso antes de que las formas de gobierno institucional

reflejen los cambios en el carácter de los maestros y comiencen a distribuir la autoridad institucional para reflejar la responsabilidad académica más de cerca (Trow, 2007, p. 264).

De acuerdo con Trow, el hecho de que la universidad occidental haya sobrevivido de forma reconocible durante 800 años, y la universidad de investigación moderna durante 150 años, no significa que sobrevivirá de la misma manera en el futuro cercano. Las tendencias en la educación superior apuntan desde hace varios años hacia la consolidación de la masificación y el tránsito hacia el acceso universal.

Dicho autor realiza una caracterización de las implicaciones que esto tendrá en el panorama de la educación superior para el año 2030, por ejemplo: la diversificación de instituciones y alumnos; la demanda de una fuerza laboral más calificada como consecuencia del crecimiento de la economía; la necesidad cada vez mayor de la educación superior como herramienta de adaptación al cambio; el aumento en el interés de la industria por apoyar la educación de los empleados, lo cual llevará a la creación de centros de aprendizaje dentro y fuera de la industria para atender las demandas de educación continua; una aportación cada vez menor de los gobiernos para los costos de la educación superior; y finalmente, la constitución de una sociedad de aprendizaje, en la que la educación toma muchas formas diferentes y se atenúa cada vez más el límite entre la educación formal y la vida cotidiana (Trow, 2007).

2.2. La expansión en el contexto internacional: de la educación de masas a la post-masificación

De acuerdo con Shin y Teichler (2014), a partir de la década de los noventa se identificaron diversos cambios en distintas áreas de la educación superior que permitieron caracterizar la transición hacia una nueva etapa.

El primero de ellos es el avance hacia la educación superior universal. En este sentido, se observa que en ciertos países se alcanzaron cifras cercanas al 100% de cobertura, mientras que en los países en desarrollo hubo un gran impulso a las políticas de aumento de cobertura que resultaron en un crecimiento importante en la población atendida en este nivel.

Algunas de las consecuencias que tuvo esta transición hacia la universalización de la educación superior son las siguientes: una redefinición del propósito de la educación

superior, donde ésta ya no conduce a posiciones exclusivas económica y socialmente; la proliferación de puestos laborales que requieren un desarrollo de competencias en una gama mucho más amplia de estratos ocupacionales que antes; y el surgimiento de la idea de educación de por vida, todo lo cual demuestra los cambios funcionales a los que se encuentra vinculada esta nueva etapa de expansión de la educación superior.

Otro aspecto importante es la influencia de la sociedad del conocimiento y el impulso a la investigación, donde la investigación se encuentra estrechamente ligada con la idea de innovación en la industria y se considera la base del sistema económico en general, lo cual ha generado que exista una mayor inversión en investigación, y que se le haya dado un gran impulso en las políticas de educación superior. Sin embargo, esto también ha ocasionado que “los académicos en muchos países presten más atención a la investigación, a costa de un equilibrio entre enseñanza e investigación” (Shin y Teichler, 2014, p. 3).

El último de los cambios importantes identificados por estos autores se refiere a la globalización y a la internacionalización, dos aspectos que se encuentran íntimamente ligados. Mientras que la globalización tiene que ver con la interacción mundial entre instituciones, la desaparición de las fronteras nacionales y la creciente competencia entre universidades de todo el mundo, la internacionalización se refiere a la movilidad física de académicos y alumnos, la cooperación entre instituciones y la transferencia de conocimientos. Todos estos aspectos han configurado nuevas condiciones en las que la educación superior actual ha tenido que funcionar.

De acuerdo con Shin (2014), en muchos países, la educación superior contemporánea ya se encuentra en la etapa que Trow denomina como “de acceso universal”. Sin embargo, mientras que algunos países en desarrollo están luchando por aumentar su cobertura hasta alcanzar a los países líderes, dichos países que ya tienen una cobertura cercana al 100% están enfrentando problemas derivados de estas tasas de cobertura tan elevadas. Debido a esto, propone que los términos “masificación” y “post-masificación” son más adecuados que los términos utilizados por Trow para clasificar y representar las diferencias entre los países que todavía están enfocados en el problema de ampliación de la cobertura y aquellos que se encuentran sobre-masificados.

Por su parte, Arimoto, (2014) identifica tres momentos de cambio en la educación superior que han ocurrido como consecuencia de los cambios sociales:

[...] desde la medieval (universidad premoderna) hasta la universidad moderna y nuevamente hacia la universidad futura (universidad posmoderna). Estos cambios han sucedido en respuesta a cómo la sociedad ha cambiado con el tiempo, de la sociedad basada en la agricultura a la industrial y, más recientemente, a la sociedad basada en el conocimiento (p. 15).

De acuerdo con dicho autor, existen diferencias importantes entre estos tipos de universidad. La primera de ellas, la universidad premoderna o medieval, tuvo un enfoque en la enseñanza. Posteriormente, la universidad moderna se enfocó en la investigación académica y la docencia. Por su parte, la universidad posmoderna surgió en la tercera etapa y tiene su enfoque en el aprendizaje de los alumnos.

Estos cambios en las funciones de la universidad han estado ligados a los cambios en las características de la profesión académica. Mientras que “en la universidad premoderna se centraron en las actividades de enseñanza [...] en la universidad moderna se introdujo una forma de “investigación” además de la enseñanza, y así se amplió la identidad y la expectativa social de los académicos como investigadores con sus propias disciplinas especializadas, además de su función anterior como profesores” (Arimoto, 2014, pp. 15-16).

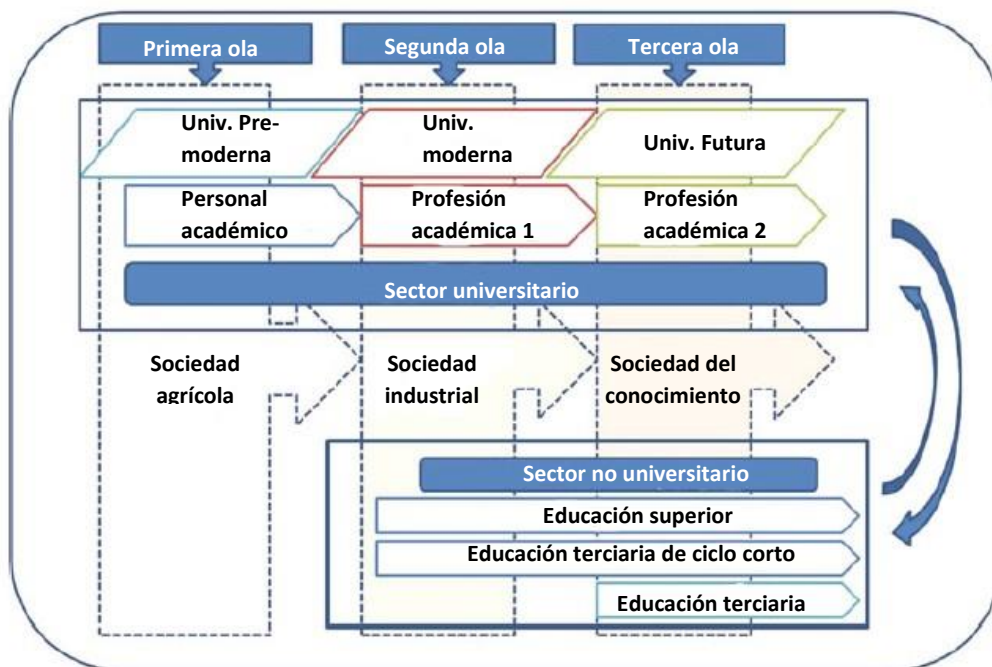
De acuerdo con dicho autor, el sector universitario se consolidó en occidente como institución social durante la primera etapa, mientras que el sector no universitario, conocido como educación superior de ciclo corto, se institucionalizó durante la segunda etapa, particularmente en Estados Unidos. El sector universitario incluía aquellas instituciones con una orientación de investigación y enseñanza, mientras que el sector no universitario comprendía aquellas instituciones de educación superior con una orientación únicamente de enseñanza y aprendizaje.

En cuanto al rol del docente, se observa que en la universidad premoderna los académicos únicamente tenían una identidad como maestros, mientras que en la universidad moderna ocurrió un cambio a una nueva identidad caracterizada por Arimoto como “profesión académica 1”, que comprende un doble papel como docente e investigador al mismo tiempo. En la universidad futura o posmoderna, se espera que ocurra otro cambio a la

“profesión académica 2”, que implica un mayor enfoque en el estudiante como sujeto que aprende. (Véase Figura 2).

Figura 2

La transformación de la universidad y de la profesión académica en tres tipos de sociedades



Fuente: Arimoto, A. (2014). *The Teaching and Research Nexus in the Third Wave Age*, p. 16.

De acuerdo con Arimoto (2014, p. 16),

En este contexto, se considera que el sector no universitario, especialmente la educación terciaria que se está haciendo cada vez más responsable de la universalidad de la educación superior, está compitiendo con el sector universitario en términos de la enseñanza, ya que la población estudiantil se está volviendo cada vez más masificada y diversa.

Para Neubauer (2014), una forma de describir los cambios que han ocurrido en el sistema de educación superior a través de la transición entre las distintas etapas es observar las funciones históricas que la universidad ha desempeñado tradicionalmente en las sociedades. En este sentido, establece que existen cuatro funciones fundamentales, y comunes a la mayoría de las sociedades.

La primera de ellas es la creación de conocimiento, la cual es una actividad que regularmente se ha asociado con la investigación. La segunda es la transmisión de conocimiento, que abarca las actividades de enseñanza y aprendizaje de las universidades. La tercera se refiere a la conservación del conocimiento, mediante el currículo y la actividad bibliotecaria, mientras que la cuarta es el servicio a la comunidad, desde la tradición universitaria occidental.

Para Arimoto (2014), los cambios en las funciones tradicionales de la universidad son observables al analizar dichas funciones en relación con las formas de generación del conocimiento. Dicho autor identifica cuatro funciones principales de las universidades, que son: el descubrimiento, la difusión, el servicio y la administración.

De acuerdo con su clasificación de las etapas de transición de la educación superior, en el pasado, que corresponde a la primera y segunda etapa, o universidad premoderna y moderna respectivamente, la función de la universidad era realizar estas cuatro actividades, para luego generar conocimiento que sería posteriormente aplicado en la sociedad. En este momento, todavía no ocurría la transición de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento, en la que el conocimiento es accesible para todos. En este sentido, la universidad misma funcionaba como una sociedad del conocimiento, con un esquema cerrado en el que el conocimiento únicamente era generado dentro de la misma institución, y la sociedad se beneficiaba de este. A este esquema, Arimoto lo llama “Sociedad del conocimiento 1”.

En la tercera etapa de cambio que propone dicho autor, que se refiere a la universidad posmoderna, o universidad del futuro, la sociedad en general ha transitado hacia las sociedades del conocimiento. En este sentido, la relación de la universidad con el conocimiento ha sufrido importantes transformaciones. Las funciones tradicionales de la universidad como la investigación (descubrimiento de conocimiento), la enseñanza (difusión del conocimiento) y el aprendizaje (comprensión de conocimiento), siguen existiendo, pero ahora están presentes en ambos lugares: tanto en la sociedad como en la universidad.

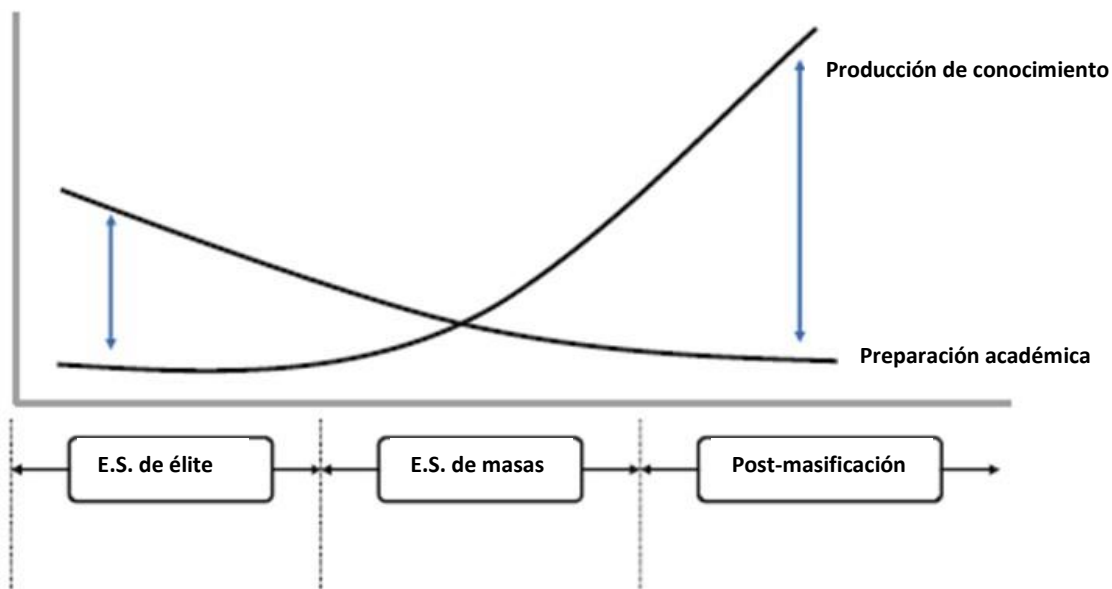
En lo que se refiere al conocimiento, el conocimiento es útil tanto en la universidad como en la sociedad en esta etapa. [...] el conocimiento mismo se ha transformado del conocimiento puro, que fue útil solo para la universidad, al conocimiento aplicado y

de desarrollo, que es útil tanto para la sociedad como para la universidad. En la sociedad del conocimiento emergente, es inevitable que tanto la universidad como la sociedad en general se concentren en la investigación, la enseñanza y las actividades de aprendizaje por razones de supervivencia, ya que todas ellas han adquirido una mayor importancia social (Arimoto, 2014, pp. 17-18).

De acuerdo con Shin (2014), las principales diferencias que existen entre las etapas de transición de la educación superior serían imposibles de caracterizar utilizando un solo indicador, como la tasa de cobertura. Por el contrario, para comprender cómo difiere la educación de élite de la masificación o post-masificación, dicho autor toma las dos funciones principales de la universidad moderna que son: la investigación y la enseñanza (Véase Figura 3).

Figura 3

La evolución de la investigación y la enseñanza en las fases de desarrollo de la educación superior



Fuente: Shin, J.C. (2014). The University as an Institution of Higher Learning: Evolution or Devolution?, p. 18.

Al igual que Arimoto, Shin caracteriza las diferencias entre estas etapas a partir de la producción de conocimiento, y la relación del conocimiento con la universidad. En la primera etapa, que corresponde a la educación superior de élite, no hay mucho conocimiento que impartir, por lo que los profesores se concentraban en la producción de este. Como

consecuencia de ello, la mayoría de las teorías sociales y algunas de las ciencias naturales se produjeron durante esta etapa. Sin embargo, sólo unos pocos profesores participaban en la creación de conocimiento, los más talentosos, mientras que los otros se dedicaban a interpretar, traducir y transmitir el conocimiento a los alumnos.

En la segunda etapa, que es la educación superior de masas, los profesores comenzaron a enfocarse más en la enseñanza, y al mismo tiempo, más profesores comenzaron a involucrarse activamente en la investigación. Por otra parte, la producción de conocimiento pasó de las grandes teorías a la producción de teorías de rango medio o de menor alcance. Un tema importante en esta etapa fue el cómo transmitir el conocimiento a los alumnos, por lo que la enseñanza y la garantía de calidad fueron considerados temas centrales (Shin, 2014).

En la última etapa, que es la post-masificación, “el conocimiento crece exponencialmente, pero los alumnos están menos preparados que en la etapa de masificación” (Shin, 2014, p. 18). En esta etapa, se espera que los profesores presten tanta atención a lo que los alumnos aprenden como a lo que enseñan, porque a menudo los alumnos no entienden completamente lo que sus profesores enseñan en el aula. Esto genera que en la actualidad exista una brecha cada vez más amplia entre el conocimiento generado y el contenido enseñado en el aula.

En concordancia con lo anterior, Arimoto (2014), menciona que en las etapas anteriores, es decir, en la primera y segunda etapa, los profesores podían enseñar a los alumnos en formas más homogéneas, debido a sus antecedentes sociales y a que sus carreras futuras eran predecibles. Pero en la tercera etapa, los profesores ya no pueden ofrecer a los alumnos un pase directo a sus futuras carreras debido a la incertidumbre de las condiciones de la sociedad y también a la diversificación social, económica y cultural de los mismos alumnos. Cada uno de ellos posee un curso y objetivo de vida diferenciado.

En este contexto, un alumno individual tiene un futuro diferente, incluso si pertenece al mismo grupo de cohorte. En consecuencia, debe fomentarse un nuevo tipo de educación, especialmente la enseñanza dentro y fuera de las aulas y para mejorar el aprendizaje (o estudio) de cada alumno, en términos de la perspectiva del curso de la vida en lugar de la perspectiva del ciclo de vida. La tercera ola, en la que la sociedad del conocimiento continúa como una tendencia social central no solo en las

universidades sino también en la sociedad en general, inevitablemente otorga gran importancia al descubrimiento del conocimiento (Arimoto, 2014, pp. 21-22).

Por otro lado, como menciona Shin (2014), la etapa actual difiere de las anteriores en muchos otros aspectos. Mientras que en la educación superior de élite los profesores tenían una influencia considerable y existía un marcado interés por la excelencia académica tanto en profesores como alumnos, en la masificación el interés se centró en la administración de la universidad, ya que la principal preocupación era cómo administrar una universidad masificada con eficiencia. Esto generó el surgimiento del gerencialismo, o Nueva Gestión de Calidad, en donde hubo un énfasis en las cuestiones de calidad.

En la actualidad, que corresponde a la etapa posterior a la masificación, el alumno se convierte en el actor principal del proceso educativo, lo cual se relaciona con el hecho de que estos comienzan a cubrir una parte importante de los costos de la educación superior a través de las colegiaturas.

Además, el enfoque principal de la educación cambia de centrado en el docente a un enfoque centrado en el alumno. La investigación académica también cambia de "enseñanza" a "aprendizaje", y la organización administrativa enfatiza los asuntos de los alumnos. [...] En esta etapa, la satisfacción de los alumnos se convierte en la principal preocupación de la administración de la universidad. La mayoría de los profesores se dedican a la investigación aplicada y orientada a la práctica (Shin, 2014, p. 21).

A pesar de los cambios evidentes en las prioridades y enfoques de las universidades en la etapa de post-masificación, se observa que existen dimensiones de las etapas anteriores que se incorporan en la nueva etapa cada vez que hay una transición. De acuerdo con Shin, un ejemplo de ello son los profesores que se identifican fuertemente con la etapa de élite, dedicándose más a la investigación que a cualquier otra actividad, aunque ya se encuentren en la etapa de post-masificación.

Asimismo, menciona que las universidades en la post-masificación se enfrentan a orientaciones de valores en conflicto. Una universidad puede perseguir valores diferentes, y potencialmente conflictivos de manera simultánea, “como la excelencia en la investigación, la educación de calidad y la eficiencia de la gestión, mientras que al mismo tiempo atienden la satisfacción de los estudiantes” (Shin, 2014, p. 21).

Para Neubauer (2014, p. 30),

Una metáfora útil a emplear cuando se discute sobre la complejidad de la educación superior contemporánea es verla colectivamente como una ecología, un proceso complejo de interactividad situado, a su vez, dentro de conjuntos más amplios y más extensos de otras ecologías, todas las cuales se encuentran en un proceso de interacción continua y cambio.

Neubauer identifica varias dimensiones mediante las cuales analiza los cambios en la educación superior contemporánea: cambios en las características de los educandos; roles y responsabilidades de los académicos; métodos de instrucción y el proceso de aprendizaje; contenido y enfoque de la instrucción; presiones sobre la educación superior; certificación y acreditación; y evaluación de los resultados de la educación superior. Con relación a lo anterior, menciona que, a pesar de que estos ejemplos fueron extraídos del contexto de Estados Unidos, los fenómenos son globales.

A partir de esto, aclara que, a pesar de que la educación superior como marco se comparte entre las naciones y las regiones, existe una variación considerable. Sin embargo, de manera general, es posible afirmar que la universidad es considerada como una institución productora de innovación, debido a su función histórica de investigación, por lo que los cambios en la educación superior pueden analizarse desde la situación actual en la que otras instituciones han surgido para desafiar las funciones tradicionales de la universidad como estructura única o principal.

Estas nuevas instituciones que realizan las funciones que tradicionalmente ha desempeñado la universidad, por lo regular surgen dentro del sector privado. En este sentido, cada vez es más relevante el papel de las instituciones no universitarias para crear, transmitir y conservar conocimiento en formas que van mucho más allá de lo que hacen las universidades convencionales.

[...] Estas van desde instituciones con propósitos especiales centradas en una habilidad o capacidad hasta esfuerzos muy bien financiados que a menudo no se consideran universidades o incluso instituciones de educación superior, como las 2.800 a 3.500 universidades corporativas que existen dentro de los Estados Unidos, incluidas aquellas que están asociadas con empresas globales tan conocidas como Walt Disney y Boeing. Universidades corporativas similares (UC) han existido en Japón durante

más de dos décadas [...]. En un enfoque cada vez más amplio, las compañías masivas de "medios" como Apple y Google (*Google Code University*) se enfocan en aspectos del "mercado de educación superior" con productos que vinculan el contenido con sus tecnologías patentadas [...] (Neubauer, 2014, pp. 32-33).

Esto es el resultado de muchos factores, entre ellos, las fuerzas dinámicas de la globalización, que ha tenido aspectos positivos como el aumento de la riqueza global, y el impulso de la educación transfronteriza, por ejemplo, pero también ha tenido aspectos negativos como la crisis de la universidad pública, que cada vez es menos sostenible por lo que ha tenido que buscar fuentes nuevas de financiamiento. Esto ha provocado el surgimiento de un nuevo grupo de instituciones del sector privado, donde se han "generado formas organizativas características de otros sectores económicos, pero nuevos en la educación superior" (Neubauer, 2014).

Dichas instituciones normalmente tienen planes agresivos de expansión global. Además, cuentan con una gran afluencia de estudiantes que se ven atraídos por ellas. Sin embargo, funcionan como empresas que tienen el propósito de maximizar sus ganancias. Por otra parte, en muchos casos desafían las regulaciones convencionales del sector público de educación superior.

Una lectura del rápido aumento de los proveedores de "nueva educación" sugiere que esto es exactamente lo que está ocurriendo tanto a nivel nacional como internacional: los proveedores del sector privado y los proveedores de educación superior se están moviendo rápidamente para definir y posicionar los mercados globales con nuevas formas institucionales derivadas de corporaciones globales [...] Dentro de las estructuras de educación superior, esto está creando un modelo académico creado a partir de prácticas comerciales que han sido evidentes en las actividades de negocios corporativos durante décadas, pero que han tardado en ingresar a la educación superior debido al papel prominente que desempeña el profesorado en su funcionalidad tradicional (Neubauer, 2014, p. 37).

Neubauer menciona además, que estas prácticas se observan con mayor frecuencia en los modelos educativos privados con fines de lucro, pero también se están haciendo presentes en ciertas instituciones convencionales de educación superior que luchan por sostenerse financieramente en un entorno tan cambiante como el actual. Por lo tanto, las crisis globales

tienen influencia en la educación superior de dos formas distintas: mediante el desafío de las prácticas institucionales típicas o tradicionales, y mediante la creación de oportunidades para la innovación y el cambio en la educación superior. La tabla 3 resume las propuestas de los autores mencionados en este capítulo.

Tabla 3

Características de las etapas de la educación superior de acuerdo con autores seleccionados

Aspectos	Arimoto	Shin	Neubauer
Clasificación de las etapas de la educación superior	-Primera ola (universidad premoderna) -Segunda ola (universidad moderna) -Tercera ola (universidad del futuro o posmoderna)	-Etapa de élite (universidad premoderna) -Etapa de masificación (universidad moderna) -Etapa de post-masificación	La educación superior es una ecología situada dentro de otra ecología con elementos cambiantes.
Funciones de la universidad	Descubrimiento, difusión y aplicación del conocimiento. Actividades académicas de investigación, enseñanza y servicio.	Enseñanza, investigación y servicio.	Creación, transformación y conservación de conocimiento, y servicio a la comunidad.
Producción de conocimiento o investigación	Tanto la universidad como la sociedad en general realizan actividades de producción y transmisión de conocimiento, ya que ha adquirido una mayor importancia social en la medida en que la sociedad es ahora una sociedad del conocimiento.	La producción de conocimiento crece, pero los estudiantes están menos preparados. Las brechas entre el contenido generado y el contenido enseñado en el aula aumentan.	Hay más conocimiento, más modalidades de aprendizaje (virtual, híbrido, etc.), uso de los principios de la instrucción basada en la investigación.
Aplicación del conocimiento	El conocimiento se transforma, del conocimiento puro, que era útil sólo para la universidad, al conocimiento aplicado, que es útil para la universidad y para la sociedad.	La mayoría de los profesores se dedican a la investigación aplicada y orientada a la práctica.	Se promueve que los alumnos sean capaces de generalizar, aplicar y transferir lo que han aprendido.
Transmisión del conocimiento	En la primera y segunda ola, los profesores podían enseñar a los alumnos de manera homogénea, porque sus carreras futuras eran predecibles. En la tercera ola, las carreras de los alumnos son impredecibles y diversificadas, por lo que es necesaria la introducción en el aula de la "enseñanza a través de la investigación". Mayor enfoque en el alumno como sujeto que aprende.	Hay una disociación entre enseñanza e investigación. Los académicos producen mucho conocimiento pero los alumnos no comprenden lo que se les enseña. También muchos investigadores no tienen buenas habilidades de enseñanza. El profesor tiene menos influencia que antes, en esta etapa se le da mayor importancia a las necesidades del alumno.	Hay una separación de los roles tradicionales de los docentes (por ejemplo diseño del curso, instrucción, evaluación), así como un cambio en el rol tradicional del docente como autoridad y transmisor de conocimiento, lo cual lleva a un cambio en las relaciones de poder entre alumnos y profesores. Hay un aumento de profesores de medio tiempo. El profesor se vuelve una guía de aprendizaje de los alumnos.

Acceso al conocimiento	La tercera etapa se enmarca en la sociedad del conocimiento. Por lo tanto, el conocimiento es accesible para todos, en cualquier momento.	Hay mucha producción de conocimiento como resultado de la investigación.	El aprendizaje móvil y las redes sociales generan un acceso ilimitado al conocimiento.
Aprendizaje	Se pasa de un paradigma de "aprendizaje" de los alumnos a un paradigma de "estudio", en el que el mismo alumno debe buscar el conocimiento. Aprendizaje orientado a la iniciativa o al estudio.	Se cambia de un enfoque centrado en el docente o en la enseñanza a un enfoque centrado en el aprendizaje o en el alumno.	Más opciones de aprendizaje, se involucra activamente a los alumnos en el aprendizaje, resultados basados en la evidencia de aprendizaje de los alumnos.
Características de los alumnos	Alumnos súper-diversificados, con menos entusiasmo y capacidad para estudiar y aprender.	Alumnos menos preparados que en la etapa de élite y en la etapa de masificación.	Mayor diversidad y cambios demográficos, vida útil extendida de los alumnos, un número creciente de alumnos que no buscan títulos, mayor movilidad estudiantil, mayor dependencia tecnológica, mayor número de alumnos que trabajan
La universidad y las instituciones no universitarias	Mientras que la universidad es la única institución que en la sociedad cumple dos funciones simultáneas que son la investigación y la enseñanza, las instituciones de educación no universitaria compiten con la universidad en términos de enseñanza, y son responsables de cubrir las cifras crecientes de cobertura en la etapa de universalización.	La universidad persigue valores diferentes simultáneamente, como la excelencia en investigación, la educación de calidad y la eficiencia en la gestión, mientras que al mismo tiempo atienden las necesidades de los alumnos.	En la universidad existen demandas de eficiencia y control de costos, una percepción cada vez más pobre de la educación superior, crecimiento de acuerdos de lucro entre universidades y empresas, enfoque en la productividad o en la evaluación de resultados. Por otra parte, existe un movimiento de entidades históricamente no educativas a ofrecer títulos, cursos como los MOOCS que ofrecen certificaciones a los alumnos sin depender de una universidad, y asociaciones con la industria para fomentar la formación fuera de la universidad.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Arimoto (2014), Neubauer (2014) y Shin (2014).

La relevancia de los planteamientos anteriores consiste en analizar la forma en la que las tendencias globales de expansión, que en muchos casos demuestran que ya ocurrió una nueva transición hacia la fase del conocimiento universal (o post-masificación) en las economías más desarrolladas, pueden ser un referente sobre la dirección que tendría que tomar la educación superior en México, vista desde las funciones que cumple en la sociedad. Para ello, es pertinente analizar en qué medida ha ocurrido un cambio en las funciones de la universidad en el contexto latinoamericano, cuestión que se discute al final de este capítulo.

2.3. La vinculación de las IES en el contexto internacional

En la actualidad, las universidades a nivel internacional se encuentran sometidas a condiciones de presión por el cambio, que son resultado de las transformaciones de la sociedad mundial, de los cambios en la relación entre el Estado y la educación superior, de los cambios culturales y de las tendencias generalizadas hacia la globalización, todo lo cual ha generado que se intensifiquen las presiones financieras que sufren las universidades, y que se configuren condiciones de mayor competencia entre ellas.

En el contexto de las investigaciones actuales sobre educación superior a nivel internacional, autores como Berman y Paradeise (2016) establecen que la crisis de la universidad en el mundo es un fenómeno que ha ocurrido desde hace décadas, sin embargo las universidades han demostrado ser tan adaptables que han logrado salir de ella una y otra vez.

En este sentido, existen tendencias amplias que afectan a las universidades independientemente de su ubicación geográfica, tales como: los costos crecientes, los recortes en los presupuestos, el gerencialismo, la internacionalización y los cambios en las relaciones entre los gobiernos y las universidades. Aunque estas se manifiestan a través de distintas instituciones nacionales y circunstancias regionales, se originan a partir de patrones comunes de cambio.

En cuanto a las tendencias globales que afectan a las universidades, mencionan que:

Las tendencias más globales que observamos – tendencias hacia la racionalización, el gerencialismo y la cuantificación- se pueden observar a través de la lente de la Teoría de la Sociedad Mundial, que sugiere no sólo que tales procesos generan isomorfismo, sino también que pueden explicar la expansión de la educación superior en sí [...] (Berman y Paradeise, 2016, p. 5).

Dichos autores realizan una comparación entre la situación de las universidades en Europa y Estados Unidos, con un enfoque en las condiciones regionales que han permitido a sus universidades transformarse y adaptarse a las nuevas exigencias, y responder a las presiones tanto globales como locales. Los grandes cambios sociales han modificado el entorno de las universidades. La creciente inequidad social y la falta de movilidad social que

va en aumento, han generado condiciones en las que cada vez es más difícil para los individuos cubrir los costos de la educación superior (Berman y Paradeise, 2016).

En el caso de Estados Unidos, los costos de la educación superior van en aumento, incluso en las universidades públicas. Esta situación ha modificado la relación entre el Estado y las universidades, en el sentido de que el aumento en el costo de la educación superior ha generado que se preste cada vez más atención a los resultados y al análisis de productividad de la misma. Estos resultados tienen consecuencias financieras significativas para dichas instituciones.

La productividad de la educación superior ha disminuido con relación a los avances en otras áreas: le toma el mismo tiempo a un profesor dar una clase el día de hoy que hace 50 años, pero el costo de dicha clase es mayor en la actualidad. Por otra parte, otros aspectos como la investigación, las funciones administrativas, los nuevos recursos tecnológicos, la disminución de la carga docente y las altas expectativas de los alumnos en relación a las instalaciones y servicios, son factores que influyen en el aumento de los costos (Berman y Paradeise, 2016).

En el caso de Europa, las nuevas políticas de administración implementadas en relación a la educación superior han fomentado la competitividad y han promovido incentivos para la excelencia. Por otra parte, el Proceso de Bolonia ha generado condiciones de compatibilidad entre los sistemas nacionales de educación superior, lo cual ha facilitado el intercambio de estudiantes entre países dentro de la Unión Europea (UE). Otro aspecto importante es que tanto la Unión Europea como cada país de forma individual han introducido esquemas financieros para fortalecer la investigación.

Por otro lado, el mercado de educación superior se ha vuelto cada vez más global. A pesar de que únicamente una pequeña proporción de estudiantes dejan su país para ir a estudiar a otro, se observa que en la actualidad existe un impacto creciente de estudiantes provenientes de Asia, y en particular de China, en las universidades europeas, americanas y australianas (Berman y Paradeise, 2016).

Por último, el surgimiento y la creciente importancia de los *rankings* globales son aspectos que han generado que se ponga cada vez más atención al lugar que ocupan las

universidades, no sólo en los sistemas nacionales de educación superior, sino también a nivel mundial. En este sentido, la competencia entre universidades no es sólo una consecuencia de las dificultades financieras, como lo fue en el pasado, sino que

[...] es un resultado de la globalización, ya que las instituciones deben competir con sus colegas internacionales por los docentes, los estudiantes, el dinero y el prestigio. Y los gobiernos están, en muchos casos, alentando explícitamente una mayor competencia entre las universidades, ya sea a través de esquemas competitivos de financiamiento de investigación, como en Europa continental, o canalizando más ayuda gubernamental a través de estudiantes, como en los Estados Unidos y el Reino Unido (Berman y Paradeise, 2016, p. 11).

En relación a todo lo anterior, las universidades han tenido que buscar formas de responder a estos desafíos. Por ejemplo, acciones como el recorte de personal, la contratación de docentes por horas en lugar de tiempo completo, el cierre de algunos departamentos en las universidades (comúnmente en el área de Humanidades), o la introducción de la educación a distancia en lugar de clases presenciales, son formas que tienen las instituciones para intentar contrarrestar los problemas de financiamiento.

Sin embargo, más allá de la reducción de gastos, las universidades han tenido que buscar nuevas fuentes de ingresos. En este sentido, existen cuatro estrategias principales de las universidades para obtener ingresos. La primera de ellas es el aumento de tarifas. Cada vez más universidades por ejemplo en Estados Unidos, Europa y el Reino Unido han centrado sus esfuerzos en atraer estudiantes con una mayor capacidad económica, que puedan pagar precios más altos (por lo general estudiantes internacionales y no locales) (Berman y Paradeise, 2016).

La segunda estrategia es la búsqueda de donaciones para la investigación. La tercera son los eventos privados de recaudación de fondos. Y la cuarta, que resulta muy importante debido a los resultados que ha tenido, es el impulso de la actividad empresarial dentro de las universidades.

El impulso de la actividad empresarial en las universidades tuvo sus inicios en la década de los 70, cuando los investigadores que formaban parte de la academia comenzaron a obtener recursos para la investigación. Sin embargo, en décadas posteriores, dichas

prácticas se han intensificado y han trascendido la investigación en sí misma. Existen diversos ejemplos de programas de asociación con corporaciones, en los que las universidades “venden” a sus estudiantes el acceso a grandes empresas. Esto ejemplifica el “emprendedurismo” que ha sido impulsado por los administradores en épocas de poco presupuesto (Berman y Paradeise, 2016).

Este esquema se encuentra íntimamente ligado con aspectos como la innovación, la transferencia de conocimiento y el desarrollo económico. En relación con el papel de la universidad como promotora de la innovación, Clinton (2014) menciona que, en el caso de Estados Unidos, la innovación es considerada como una prioridad, ya que es un catalizador del crecimiento económico. Por ello, es promovida a nivel gubernamental, debido a que permite a la industria, a las universidades y a los institutos de investigación desarrollar tecnologías de nueva generación, y aumentar el número de empresas americanas con potencial de crecimiento.

De acuerdo con dicho autor, los colegios y universidades en Estados Unidos muestran tendencias empresariales. Las instituciones de educación superior le otorgan cada vez más importancia a la innovación, comercialización, emprendimiento y la creación de valor económico para sus comunidades. En la última década, cada vez más universidades, colegios comunitarios y universidades estatales regionales han adoptado la innovación y el espíritu empresarial como un factor crítico para su misión y papel en sus comunidades.

Por otra parte, durante las últimas dos décadas, la mayor parte de creación de empleos en Estados Unidos ha ocurrido en empresas jóvenes y nuevas empresas. Mientras que dicho país sigue siendo el líder mundial en innovación y emprendimiento, existe una competencia constante en el resto del mundo para mantener ese liderazgo. Cientos de universidades en Estados Unidos están creando programas de emprendimiento con el objetivo a corto plazo de crear valor educativo para sus estudiantes, y el objetivo a largo plazo de generar crecimiento económico en sus comunidades a través de empresas desarrolladas localmente (Clinton, 2014).

Por lo tanto, en este escenario actual de presión por el cambio que enfrentan las universidades, la investigación, la innovación y la vinculación con la empresa son aspectos que han sido utilizados por las universidades norteamericanas como formas de obtener

recursos y de aumentar la calidad y el prestigio de sus instituciones. Además, todo lo anterior va encaminado a incidir en el crecimiento económico del país.

Por otra parte, la cuestión de la competencia de las universidades por el prestigio es un aspecto que se encuentra íntimamente relacionado con la asignación de recursos a las universidades y con su expansión y crecimiento. Esto sucede no sólo en Estados Unidos, sino también en Europa y en otras partes del mundo. De acuerdo con O'Meara (2007), las instituciones se esfuerzan por obtener prestigio tanto como se esfuerzan por obtener otros recursos. Esto se debe a que un mayor prestigio ayuda a la institución a obtener más recursos. Son muchos los factores que definen si una universidad se considera "de prestigio", pero en la actualidad la clasificación que tienen las instituciones en los ranqueos internacionales parece ser la medida más aceptada.

2.4. La expansión en el contexto internacional: El caso de Latinoamérica

El proceso de expansión de la educación superior que ocurrió desde mediados del siglo pasado en Latinoamérica, se enmarca en el modelo denominado "universidad para el desarrollo". Este modelo estuvo caracterizado por objetivos de modernización de la universidad de acuerdo con el proyecto de desarrollo de cada país, e iba en relación con los procesos de industrialización y urbanización del Estado. De esta forma, se adoptó la idea de que la educación debe contribuir al desarrollo económico mediante la formación de capital humano (Brunner, 2007).

Esta idea de la educación como una inversión que eventualmente tendría una tasa de retorno, fue lo que llevó a las élites dirigentes a emprender el proceso de expansión en los países latinoamericanos. La expansión impulsó una modernización de la universidad, que implicó aspectos como la contratación de profesores de tiempo completo, la incorporación de la función de investigación, la reorganización política de las universidades y la ampliación de las funciones sociales de la universidad.

De acuerdo con Brunner (2007), en toda América Latina (AL), la universidad se masificó a partir de la idea de formar recursos humanos que en última instancia contribuyeran al desarrollo económico de las naciones. Sin embargo, uno de sus grandes problemas fue que esta masificación se realizó "contra el mercado", es decir, este proceso no se ajustó a los

requerimientos de la economía, del mercado y de la demanda de profesionistas. Por ello, menciona que la masificación no fue racional desde el punto de vista económico, ni reprodujo las tendencias de desarrollo de la matrícula que se habían observado en fases similares en Europa y Estados Unidos.

De acuerdo con Barona (2006), las universidades tanto en América Latina como en el caso específico de México atravesaron un proceso de masificación que respondió a las políticas de Estado, mediante las cuales se buscó incorporar a la universidad al proyecto de modernización del país, utilizando como estrategia el modelo de sustitución de importaciones.

A pesar de que esta estrategia funcionó durante varias décadas como una forma de industrialización del país, se dejó pasar la oportunidad de utilizar la sustitución de importaciones para promover la productividad de la economía, llevando la industrialización al siguiente nivel, donde el país fuera capaz de producir sus propios bienes de consumo, y fomentando la preparación de recursos humanos altamente calificados, que en última instancia se hubiera reflejado en un impulso a la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimiento, como ocurrió en otros países.

Tanto la expansión de la matrícula como el crecimiento en el número de instituciones a partir del modelo de universidad para el desarrollo ocurrieron de manera distinta en AL en comparación con Europa y Estados Unidos, que tuvieron un desarrollo bastante diversificado. Esto se relaciona con varios factores. Primero, en los países desarrollados el proceso de expansión de la educación se dio de manera piramidal. La prioridad fue eliminar primero el analfabetismo mediante la universalización de la educación básica y posteriormente expandir el sistema por etapas y por niveles. Pero en América Latina, coexistió un desarrollo lento de la alfabetización con un crecimiento desigual en otros niveles, especialmente el nivel superior (Brunner, 2007).

De esta forma, en la década de los cincuenta, que fue el periodo en el que dio inicio la modernización universitaria en muchos países de la región, la tasa de analfabetismo todavía era del 50% en varios de ellos. Por lo tanto, estas naciones tuvieron que hacer un mayor esfuerzo para expandir el acceso en varios niveles simultáneamente.

Por otra parte, los pronósticos de que la matrícula tendría un mayor crecimiento en las carreras orientadas a “ocupaciones en la industria, los servicios productivos y las ciencias y tecnologías” (Brunner, 2007, p. 31), igual que había ocurrido en los países desarrollados, no se hicieron realidad. Por el contrario, el crecimiento de la matrícula ocurrió en las áreas de Educación, Humanidades y Ciencias Sociales, particularmente en las áreas de Derecho y Medicina, en toda la región, en la década de los 60. El problema que presenta esta distribución de la matrícula es que esto implica que la universidad realiza una escasa contribución, a través de sus egresados, a ciertos sectores económicos.

Sin embargo, los beneficios de la expansión de la educación superior en los países en desarrollo no son puramente económicos. Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han establecido desde hace varias décadas que la educación superior es fundamental para el impulso del desarrollo social y para la gestión del Estado y sus instituciones. Por lo tanto, la política educativa debe tomar en cuenta esta diversidad de aspectos del desarrollo. Sin embargo, uno de los problemas persistentes ha sido que las reformas a estas políticas prestan poca atención a los factores que no tienen que ver directamente con el desarrollo económico (De Moura y Levy, 2000).

En concordancia con lo anterior, Brunner (2007) establece que el proyecto de modernización de la universidad implicó un triple proceso: el desarrollo económico, la modernización social y la modernización política. Sin embargo, hubo desajustes en este proceso de modernización, derivados de la asincronía en el cambio relativo a cada uno de los procesos. Esto tuvo consecuencias como las altas tasas de urbanización al mismo tiempo que un lento proceso de industrialización, la polarización entre las aspiraciones de consumo y las estructuras de producción atrasadas, o la aparición de sociedades de masas en contraste con instituciones tradicionales de exclusión.

Por otra parte, estos desajustes tuvieron un carácter estructural, y no episódico. Durante décadas ha sido evidente la heterogeneidad estructural, que ha implicado que en un mismo país existan condiciones económicas dispares, tanto algunas propias de sociedades económicamente primitivas como aquellas propias de sociedades económicamente avanzadas, por lo que se les denomina economías o sociedades duales (Brunner, 2007).

Esta situación tuvo implicaciones importantes. Se observó que el estilo de desarrollo capitalista que ocurrió en América Latina era estructuralmente concentrador y excluyente, y se configuró a partir de una dependencia estructural a las economías desarrolladas. Esto causó que en las economías de los países en desarrollo, la industrialización no permeara completamente y hubiera una superposición de lo moderno con lo tradicional.

Por otra parte, el paso de lo tradicional a lo moderno se dio de una manera tan rápida, que no hubo un periodo de tiempo suficiente para que se aplicara en forma sistemática y se pudieran medir los aciertos y los errores. Todo esto ocurrió en un periodo de unas cuantas décadas. En el plano educativo, esto significó que la universidad reprodujo las características de este modelo de desarrollo dependiente y desigual (Brunner, 2007).

Por lo tanto, las transformaciones que experimentó la universidad bajo el impulso del proyecto modernizador fueron intentos de adecuar el desarrollo de esta a las exigencias del desarrollo de la sociedad. Esto generó que dicha institución se convirtiera en una “organización reproductora y transmisora de conocimientos y técnicas desarrollados en los centros dominantes en el plano internacional. [...] por este mismo proceso, se aparta del sector marginalizado, que comprende la parte mayoritaria de la sociedad” (Brunner, 2007, p. 41).

Esto llevó a cuestionamientos sobre la pertinencia de dicho proceso de masificación, debido a que no tenía sentido ampliar el acceso en una institución en la que únicamente se reproducen los valores y patrones de comportamiento de un orden excluyente de dominación. Sin embargo, no se consolidó una propuesta alternativa. Si bien la profesionalización parecía favorecer la internacionalización del mercado académico y reafirmar la dependencia con respecto a la ciencia y la tecnología a los países desarrollados, nunca existieron propuestas que pudieran contrarrestar esta situación. A diferencia de los países asiáticos, en los países latinoamericanos no hubo ciencia ni tecnología generada endógenamente (Brunner, 2007), situación que también sucedió en el país.

De acuerdo con De Moura y Levi (2000), las instituciones de educación superior en América Latina históricamente han tenido un desempeño por debajo del promedio. Esto se relaciona con la magnitud del proceso de expansión emprendido a mediados del siglo pasado y las transformaciones que esto implicó. Este proceso se llevó a cabo mientras toda la región

latinoamericana se encontraba en una situación de bajo desarrollo económico e inestabilidad, falta de desarrollo tecnológico y dependencia.

Además, hubo una actitud de indiferencia ante la ciencia y la investigación. A esto se sumaron otros problemas, por ejemplo: el rápido crecimiento provocó una escasez de profesores suficientemente preparados, así como un incremento en el costo de la educación para el Estado. Por todo esto, el crecimiento debidamente planeado hubiera requerido una adecuada preparación en muchas áreas para las que la región no estaba lista.

A pesar de todas estas dificultades, el proceso de expansión de la educación superior ha cumplido con el propósito de aumentar la cobertura y la participación. Autores como Trow y organismos como la OCDE y la UNESCO han visibilizado la necesidad de seguir expandiendo la educación superior, dado que es una condición para el desarrollo de las naciones.

De acuerdo con De Moura y Levi (2000), uno de los problemas persistentes al evaluar el funcionamiento de los sistemas de ES en toda la región latinoamericana es el hecho de que se encasilla a todas las instituciones de educación superior en una misma categoría, y se emiten juicios generalizados que llevan a pensar que toda la ES en Latinoamérica es deficiente, cuando existe una gran cantidad de instituciones que cumplen diversas funciones.

Dichos autores establecen una tipología de funciones que cubre la educación superior en la región, en distinta medida dependiendo del tipo de institución del que se trate. La primera de ellas es el liderazgo académico.

El liderazgo académico corresponde a la idea que la mayoría de la gente posee de una universidad. Implica la idea convencional de calidad académica, que incluye estudiantes y profesores inteligentes y bien preparados, y en la que la enseñanza y la investigación se distinguen por la sofisticación teórica o metodológica (De Moura y Levi, 2000, p. 39).

La función de liderazgo académico implica que las universidades deben emplear a los mejores académicos, que serán los que formen a las futuras generaciones de líderes en un país determinado. Existen áreas de conocimiento específicas a las que esta función puede ser asociada. “Tradicionalmente, el derecho, la ingeniería y la medicina tenían este papel en

América Latina, ya que empleaban las mentes intelectualmente más avanzadas y atraían a los estudiantes intelectualmente más avanzados” (De Moura y Levi, 2000, p. 39).

Sin embargo, como mencionan dichos autores, incluso en países con economías avanzadas, la cantidad de universidades que cumplen con esta función es escasa, y debido a sus altos costos, en los países en desarrollo es aún más escasa. En Estados Unidos apenas el 3% de las universidades podrían clasificarse en esta categoría. A pesar de ello, esta función demuestra que la educación superior no tiene el único propósito de formar a los estudiantes en la adquisición de habilidades para el trabajo, sino que cumple funciones sociales importantes al formar a los futuros líderes, y generar investigación relevante para el desarrollo de los países (De Moura y Levi, 2000).

La segunda función de la educación superior es el desarrollo profesional. Esta función consiste en preparar a los estudiantes para ciertos mercados de trabajo específicos que requieren de una educación formal avanzada.

En términos clásicos, la función profesional educa a médicos, dentistas, veterinarios y aquellos ingenieros, arquitectos y abogados cuyo trabajo emplea directamente las habilidades que aprendieron en sus programas de estudio. [...] Todos tienen en común la transmisión de las habilidades de una ocupación bien definida en términos de materia y técnica (De Moura y Levi, 2000).

De acuerdo con dichos autores, las universidades que cumplen con la función de desarrollo profesional son de muchos tipos y no todas son tan selectivas en sus procesos de contratación de profesores y admisión de alumnos. Esto constituye un beneficio para la sociedad, debido a que las sociedades modernas requieren un gran número de profesionales en todas las áreas, es decir, requieren personas que cuenten con estudios más avanzados que solo la educación básica. Por otra parte, dichos autores establecen que el mercado laboral debería orientar el funcionamiento de los programas de desarrollo profesional, con el fin de evitar producir demasiados egresados en áreas en las que hay poca demanda laboral.

De estas dos funciones, la que ha predominado en la educación superior latinoamericana es la de desarrollo profesional, tanto en las instituciones de educación superior como en instituciones no universitarias.

La brecha en el desarrollo profesional entre los países industriales y América Latina es mucho menor que la brecha en el liderazgo académico. Los críticos de la educación superior latinoamericana a menudo ignoran o devalúan implícitamente el desarrollo profesional al enfocarse en sus ideales académicos (De Moura y Levi, 2000, p. 46).

Sin embargo, dos problemas que surgen de esta función de desarrollo profesional son la sobreproducción de egresados, y la rigidez de los programas. La sobreproducción de egresados implica que, a medida que crece el número de egresados, disminuye la proporción de los mismos que poseen una sólida formación profesional, y que tienen las habilidades necesarias para desempeñarse laboralmente en su área. Como resultado, aumenta el número de egresados “semi-profesionales”, que muchas veces no cuentan ni con las habilidades académicas suficientes ni con experiencia laboral en su área, por lo que no consiguen insertarse en el mercado laboral (De Moura y Levi, 2000).

El segundo problema, que es la rigidez de los programas, se refiere a la poca vinculación que existe entre la formación recibida en las universidades y las necesidades reales del mercado laboral. Se ha encontrado que muchos programas de estudio son obsoletos, y no toman en cuenta los cambios en el mercado laboral, por lo que se requiere una mayor vinculación entre estos dos aspectos, de modo que los egresados cuenten con las habilidades requeridas para el trabajo.

La tercera función corresponde a la formación técnica. A diferencia de la función de desarrollo profesional, la formación técnica es de creación más reciente. En décadas anteriores, los contenidos de la educación técnica sólo podían aprenderse en la educación secundaria o en la capacitación en el trabajo, pero no formaban parte de un programa de educación superior. En este sentido, se enfatiza la necesidad de no considerar a la formación técnica como programas de “segunda clase”, sino tener en cuenta el avance que representó haber subido de nivel este tipo de formación hasta considerarla como un tipo de educación superior (De Moura y Levi, 2000).

Este tipo de formación proporciona habilidades para la rápida incorporación al trabajo, con poca formación teórica y una mayor cantidad de formación práctica. Estos programas normalmente son distintos a los programas de formación profesional, ya que su duración es más corta y los certificados que se otorgan son diferentes. En los colegios

comunitarios (*community college*) en Estados Unidos se pueden encontrar programas de este tipo, así como en instituciones de varios países europeos.

La formación técnica requiere un vínculo con el mercado laboral, ya que sus resultados siempre deben ir de acuerdo con los rápidos cambios que suceden en los lugares de trabajo. Por ello, se debe incluir a los empleadores en el proceso de gestión de este tipo de programas.

En México, algunas autoridades han demostrado su aprecio por las posibilidades de ampliar la educación superior a través de opciones no tradicionales. Debido a las deficiencias en su red preexistente de institutos tecnológicos regionales e institutos agrícolas, el país ha establecido recientemente instituciones de dos años que imitan los colegios comunitarios en los Estados Unidos (De Moura y Levi, 2000, p. 52).

Sin embargo, el desarrollo de la formación técnica en los países latinoamericanos sigue siendo insuficiente. “El desprecio por el trabajo manual, el prestigio de la educación profesional, las aspiraciones al estatus de liderazgo académico [...] han afectado el desarrollo de la formación técnica” (De Moura y Levi, 2000, p. 53). De acuerdo con dichos autores, una razón importante es el mal diseño de los programas, ya que se copia el currículo de los programas regulares y se reduce el tiempo de formación, lo cual no cumple con los criterios esperados de un programa de formación técnica. Esto genera que este tipo de programas tengan una tasa de retorno menor que otros tipos de formación para los alumnos.

La cuarta función corresponde a la educación superior de tipo general. A diferencia de las funciones anteriores, esta no tiene que ver con un tipo específico de formación o de institución sino con las funciones sociales que cumple la educación superior en general.

Hay una forma común de educación superior en América Latina en la que un título profesional no conduce a una profesión, sino a una amplia gama de trabajos no especificados e imprevistos. Esto no tiene por qué ser un fenómeno negativo [...]. En primer lugar, la educación superior de tipo general por lo regular conduce a mayores oportunidades de empleo, y no (como se afirma comúnmente) al desempleo. En segundo lugar, si se hace bien, conlleva importantes beneficios más allá de los del mercado inmediato. A través de la educación superior general, los países pueden construir una sociedad moderna más informada, capaz, participativa, culta y democrática (De Moura y Levi, 2000, p. 55).

Pocas veces se identifica esta función general de la educación superior, incluso al interior de las mismas instituciones. Es más común que se piense que la educación superior existe únicamente para cumplir con todas las funciones anteriores, especialmente la de desarrollo profesional. Sin embargo, al aumentar la producción de egresados, una de las consecuencias es que una gran cantidad de ellos quedan fuera del mercado laboral en sus áreas profesionales. Por lo tanto, se incorporan al trabajo en otras áreas que no siempre tienen que ver con su formación profesional, y entonces la educación superior recibida se convierte en educación superior general.

Esto implica que dichos egresados ocupan posiciones anteriormente ocupadas por trabajadores que solo contaban con educación secundaria, que normalmente no requieren de una formación profesional avanzada, pero sí requieren de habilidades genéricas de lectura, escritura, matemáticas y resolución de problemas, y estas posiciones normalmente existen en el sector de la administración y de los servicios (De Moura y Levi, 2000).

Por lo tanto, esta última función se vuelve particularmente relevante en el contexto latinoamericano, así como en el caso específico de México. Si bien las tendencias internacionales demuestran que en los países más desarrollados las credenciales han perdido valor, y las nuevas formas de búsqueda de conocimiento tienen que ver con un acercamiento más directo del usuario al conocimiento sin que necesariamente exista una institución educativa de por medio, en los países en desarrollo hay una necesidad de seguir aumentando el acceso a la educación superior, no solo para alcanzar niveles mayores de cobertura, sino también como una forma de alcanzar el escenario propuesto por estos autores, que tiene que ver con lograr una sociedad más educada.

De acuerdo con este planteamiento, es posible concluir que en los países en desarrollo también han ocurrido cambios en las funciones tradicionales de la universidad y su relación con el conocimiento. Si bien durante mucho tiempo se pensó que la formación profesional o el liderazgo académico eran las únicas funciones de la educación superior, en el escenario actual se puede observar que la formación recibida en la universidad también tiene otras funciones sociales que van más allá del beneficio personal de quien la recibe y por ello sigue siendo pertinente seguir expandiendo los sistemas de educación superior en los países en desarrollo.

Capítulo 3

Etapas y organización del sistema de educación superior en México

Durante la primera mitad del siglo pasado, mientras en el mundo ocurrían los grandes cambios políticos que desencadenarían la Segunda Guerra Mundial, México salía de un momento histórico marcado por una década de violencia revolucionaria. La vía para el desarrollo económico durante las primeras décadas después de la Revolución Mexicana fue el proyecto de nación denominado nacionalismo revolucionario.

Durante las décadas siguientes, en las potencias capitalistas comenzó a estructurarse lo que se conocería como el Estado de Bienestar, que promovía la protección social de los individuos, por lo que se concebía al Estado como agente de unidad nacional, desarrollo, modernización económica, seguridad, justicia social y estabilidad política. De este modo, el rumbo que el país había tomado resultaba congruente con las políticas capitalistas internacionales.

A partir de los años 70, se comenzó a vislumbrar una tendencia poderosa y creciente del capitalismo internacional que amenazaba la obra y la ideología de los gobiernos de la Revolución Mexicana (Carmona, 2014). El neoliberalismo como corriente ideológica adquirió prestigio durante esta década, debido a que se trató de un periodo en el que sucedieron crisis económicas, guerras civiles y escándalos de corrupción, que se atribuyeron a lo público, concretamente al Estado de Bienestar (Hernández, 2016). De este modo, el neoliberalismo se configuró como una alternativa que defendía la libertad individual frente al poder opresivo del Estado.

A partir de la crisis económica de los años 80, y el colapso del modelo de industrialización impulsado en décadas anteriores por la estrategia de sustitución de importaciones, el neoliberalismo se afianzó, y en México se adoptó un modelo articulado en torno a la economía de libre mercado. Esto implicó cambios importantes en las funciones del Estado, incluyendo la reducción del gasto público, la privatización de las empresas estatales, la desregulación de los mercados financieros y las leyes de fomento a la propiedad privada (Leal, 2014).

Los cambios en el modelo de desarrollo económico tuvieron consecuencias importantes en el rumbo de la educación en el país. Por ello, en este capítulo se describen las

tendencias que se configuraron en el periodo de modernización y los cambios que hubo a partir de la etapa del neoliberalismo.

3.1. Los cambios en la educación superior en México desde el periodo de modernización en los años cuarenta hasta la década de los ochenta: la etapa del nacionalismo revolucionario

La constitución de la nación mexicana en los años posteriores a la revolución se puede explicar a través de un planteamiento que ha sido denominado por diversos autores como “nacionalismo revolucionario”. De acuerdo con este postulado, “la nación mexicana es el resultado de las luchas del pueblo por liberarse de la opresión y la explotación colonial, conservadora y de los hacendados porfiristas, que se logró en tres movimientos históricos: Independencia, Reforma y Revolución” (Hernández, 2019, p. 506).

Se concibe, de este modo, como la lucha permanente del pueblo por mejorar sus condiciones económicas en busca de la justicia social. Sin embargo, el planteamiento va más allá del plano ideológico: se materializa en tareas y en instituciones creadas para cumplirlas. Por lo tanto, la justicia social solo se alcanza mediante la intervención del Estado (Hernández, 2019).

De este modo, los objetivos revolucionarios únicamente podrían ser cumplidos por el Estado, que tuvo como responsabilidad adicional mantener la estabilidad política y la paz social. En consecuencia, el Estado debió crear los medios para llevar a cabo las tareas esperadas, que se materializaron no solo en forma de programas y políticas tanto sociales como económicas, sino en instituciones específicas. La representación que la nación delegó en el Estado estuvo concentrada concretamente en el Poder Ejecutivo (Hernández, 2019).

Así, el Estado resulta ser el responsable casi absoluto del bienestar de la sociedad, debido a que la desigualdad y los desequilibrios de la sociedad mexicana eran tan profundos, que éste debía regularlos e intervenir permanentemente. Para lograr el bienestar social, el Estado y sus instituciones debían promover el desarrollo económico. Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se estableció que los objetivos sociales de la Revolución no podían lograrse únicamente mediante el impulso al campo. Por el contrario, el medio más efectivo para conseguirlo era la industrialización, pero llevada a cabo mediante la regulación del Estado (Hernández, 2019).

De esta forma, todos los gobiernos posrevolucionarios coincidieron en la idea de que el desarrollo económico no podía dejarse al libre mercado, sino que la intervención del Estado era determinante. Por ello, el desarrollo del país en todos los aspectos, durante este periodo estuvo asociado a la rectoría del Estado, lo cual determinó también la orientación de la política educativa hasta finales del siglo pasado.

La educación, que ha sido sin duda alguna la obra más meritoria del Estado mexicano, tendría un especial impulso desde los años veinte. Desde José Vasconcelos hasta Jaime Torres Bodet, el gobierno federal asumió la tarea de educar, instruir y preparar a la población mexicana. Garantizó la atención educativa, los maestros, los libros de texto y, además, su gratuidad. Creó escuelas en todos los niveles, financió la educación superior universitaria y técnica, y fundó los institutos para preparar profesores, primero la Escuela Nacional de Maestros (cuyo antecedente se encuentra en la de Altos Estudios, de Justo Sierra, en 1910) y más tarde la Escuela Normal Superior, ambas para formar docentes que atendieran los niveles básico y básico medio. Pudo hacerlo porque a partir de los años cuarenta, con el país pacificado y con reglas políticas claras, puso en práctica el desarrollo económico basado en la industrialización (Hernández, 2019, p. 518).

Después de la Segunda Guerra Mundial, mientras en Europa ocurría la transición a la educación de masas, en el país se cumplían apenas dos décadas de la reactivación de la Universidad Nacional, que posteriormente se convirtió en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), institución cuya autonomía fue reconocida hasta el año de 1933 (Barona, 2006).

Durante el gobierno de Cárdenas, hubo un rechazo por parte de la universidad de participar en el programa de educación socialista impulsado por el presidente, por lo que se creó el Instituto Politécnico Nacional (IPN) en el año de 1936, con el fin de formar “personal técnico, necesario para resolver el problema de la falta de personal calificado que se hiciese cargo de la industria petrolera nacionalizada” (Barona, 2006, p. 110).

A partir de 1940, la situación de la educación superior en el país cambió de manera importante. Con la llegada del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se dejó de lado la educación socialista y se emprendió un proyecto de modernización del país que

involucró una colaboración con la universidad y tuvo como consecuencia la movilidad de la población, particularmente el ascenso de la clase media (Barona, 2006).

De acuerdo con Barona, el proyecto de modernización iniciado en 1940 se prolonga hasta la actualidad, pero es posible identificar dos etapas distintas a partir de los cambios ocurridos en la estrategia económica de desarrollo nacional. La primera etapa corresponde al periodo entre 1940 y 1982.

En los primeros treinta años de esta etapa, hubo un crecimiento expansivo y no regulado de la educación superior en México. En este proyecto de modernización impulsado por Miguel Alemán (1946-1952), se dejó de lado la idea que predominó durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, de que las instituciones debían beneficiar a la población trabajadora, y se pasó a un modelo de desarrollo en el que los beneficios fueron para las “élites criollas”.

La estrategia utilizada para la modernización del país fue la sustitución de importaciones, que requirió profesionales en áreas específicas, y que no requirió del impulso a la investigación ni de la transferencia de tecnología. Sin embargo, se impulsó el crecimiento de las universidades y la creación de instituciones de educación superior en los estados, que siguieron el modelo de la UNAM (Barona, 2006).

[...] los beneficios del progreso fueron dirigidos a un sector de la sociedad mexicana, particularmente a las “élites criollas” que se habían acomodado en diferentes sectores del poder político: caciques, industriales, banqueros, extranjeros y grupos religiosos. En esta década, el gobierno reclutaba sus cuadros políticos de las universidades, particularmente de la UNAM (Barona, 2006, p. 114).

El modelo económico de la sustitución de importaciones permitió que la economía mexicana presentara un crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) por más de dos décadas. Este crecimiento económico estuvo acompañado por una alta dinámica demográfica, en la que la población casi se duplicó y por lo tanto el número de jóvenes en edad de cursar la educación superior aumentó notablemente (Rubio, 2006).

En este periodo, la educación superior en el país se encontraba en la etapa de élite, ya que a pesar del crecimiento que tuvo, la formación de profesionales tenía la intención de preparar a los altos mandos de las clases dirigentes. Posteriormente, las élites empresariales

y religiosas que no vieron representados sus intereses en la educación pública promovieron la creación de instituciones privadas.

De acuerdo con Rodríguez (1998, p. 3), esta primera etapa de desarrollo de la educación superior se caracterizó 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.

A raíz de esta expansión, la matrícula de educación superior pasó de menos de 30 mil alumnos en el año de 1950, a más de 250 mil alumnos en el año de 1970 (Rodríguez, 1998). A pesar de que la creación del sistema de universidades públicas contribuyó a la expansión, todavía en la década de los sesenta más de la mitad de la matrícula se concentraba en la capital del país (Barona, 2006).

La expansión acelerada del sistema de educación superior comenzó en la década de los setenta. “En la década se multiplicaron, con un ritmo de crecimiento sin precedentes, el número de estudiantes, profesores, trabajadores así como de instalaciones” (Rodríguez, 1998, p. 3). A partir de este momento, la educación superior pasó a una etapa de masificación, que no ocurrió de forma desregulada como en las décadas anteriores, sino bajo la conducción del gobierno federal (Barona, 2006).

Un hecho notorio fue la tendencia a la «federalización» del gasto en este nivel, es decir, al aumento de la participación del financiamiento federal, el cual superó el 50% de los ingresos de las universidades estatales. Otra tendencia importante, aún incipiente pero en ascenso, fue la desconcentración de la matrícula. Paulatinamente, instituciones ubicadas en los estados comenzaron a aumentar su participación en el total de matrícula, en tanto que la matrícula de instituciones del D.F., en especial la UNAM y el IPN, disminuyó en términos porcentuales (OEI, 1994, p. 16).

Por otra parte, el proceso de expansión ocurrido en esta época fue el resultado de una política nacional de cambio educativo impulsada por el presidente Luis Echeverría (1970-1976), que pretendía ampliar la oferta educativa e impulsar reformas en el sistema de

educación superior en distintos ámbitos. De esta forma, se formularon varios ordenamientos normativos, como la Ley Federal de Educación creada en 1973 (Rodríguez, 1998).

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 (Rodríguez, 1998, p. 7).

De acuerdo con Barona, una característica de este periodo, hasta los primeros años de la década de los ochenta es el acelerado crecimiento de la matrícula. Por otra parte, “la expectativa de movilidad se había afianzado en el proyecto desarrollista de las décadas anteriores, aunque ya no tuviera vigencia. Las universidades crecieron principalmente en el bachillerato y en las carreras profesionales liberales” (Barona, 2006, p. 119). Para el año de 1980, la matrícula de educación superior en el país era de más de 780 mil alumnos (Rodríguez, 1998).

Por otra parte, en 1980, el concepto de autonomía universitaria fue incluido en el artículo tercero constitucional. La autonomía fue definida como

[...] el ejercicio de ciertas facultades que el Estado otorga a entidades públicas no centralizadas. La autonomía se otorga, así, mediante un acto jurídico emanado del Poder Legislativo, federal o estatal, e implica el derecho y la obligación de las instituciones a autogobernarse, expedir sus normas y reglamentos, realizar sus fines con respeto a la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinar sus planes y programas de estudio, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y administrar su patrimonio (OEI, 1994, p. 18).

A partir de 1982 se configuró la segunda etapa del proyecto de modernización del país, la cual se extendió hasta el año 2000. En esta etapa, la economía experimentó un tránsito hacia un mercado abierto, cuestión que se consolidó con la firma del Tratado de Libre

Comercio con América del Norte (TLCAN), y el ingreso de México a la OCDE (Barona, 2006).

Este modelo de transición económica implicó, además del cambio a un modelo de apertura internacional del mercado, una menor intervención del gobierno en la economía, y la instrumentación de una estrategia de promoción de exportaciones. Con este cambio el país logró insertarse en los procesos de globalización económica y experimentó un crecimiento del sector exportador (Rubio, 2006).

3.2. Los cambios en la educación superior en México desde la década de los ochenta hasta la actualidad: la consolidación del neoliberalismo

Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), se desencadenó una fuerte crisis económica en México que “afectó la demanda de escolaridad en los sectores de menores ingresos y aumentó las probabilidades de abandono y reprobación escolar. En esas condiciones, el sistema educativo mexicano interrumpió las tendencias expansivas que lo habían caracterizado desde décadas anteriores” (OEI, 1994, p. 19).

Como consecuencia de la crisis, la educación superior sufrió una disminución de recursos. La inversión pública se concentró en compensar el rezago en educación básica, y en desarrollar modalidades de nivel medio superior de carácter tecnológico y terminal. Esto se realizó de acuerdo con las recomendaciones de los principales organismos internacionales como la UNESCO, el BM y el BID, que recomendaban canalizar los recursos a la educación básica y la educación tecnológica, debido a la alta tasa de retorno de estos niveles educativos (Rodríguez, 1998).

Por otra parte, la matrícula de educación superior creció de manera irregular. Mientras que la UNAM y el IPN no mostraron un crecimiento importante, las instituciones tecnológicas federales y las universidades privadas sí presentaron crecimiento. En el año de 1984 se le otorgó el carácter de licenciatura a los estudios de educación normal, y se estableció que los aspirantes debían tener el bachillerato concluido, lo cual causó una disminución de la matrícula y de la demanda en esta modalidad de educación superior (OEI, 1994). A pesar de ello, para el año de 1987, la matrícula de educación superior en el país era de más de un millón de estudiantes (Rodríguez, 1998).

En la década de los noventa, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), las tendencias de modernización iniciadas en el sexenio anterior tuvieron su auge.

En el marco de las nuevas ideas sobre la sociedad del conocimiento y de la importancia de basar la competitividad no en el bajo precio de las materias primas y de la mano de obra, sino en una mayor productividad gracias a los avances de la ciencia y la tecnología, la modernización del país incluía, como componente fundamental, la del sistema educativo (Martínez, 2001, p. 5).

De esta forma, se aplicaron las ideas generales sobre modernización al ámbito educativo. La característica más relevante de este periodo fue la transición hacia un paradigma de evaluación en varios niveles: a nivel institucional, a nivel de subsistemas y a nivel de programas. Esto no solo implicó nuevos esquemas de financiamiento para las IES, sino que reconfiguró las relaciones entre el Estado y las instituciones, pasando de un Estado relativamente ausente y benevolente en cuestión de la asignación de recursos, al esquema del Estado evaluador (Luengo, 2003).

Esto fue consecuencia de distintos factores, como la explosión demográfica, los procesos de globalización, el crecimiento y diversificación de los sistemas de educación superior, las crisis fiscales en el país, y los nuevos paradigmas del gobierno en turno (Luengo, 2003).

De este modo, en México, la transición económica que ocurrió a la par del proceso de modernización estuvo marcada por cuatro vertientes de los procesos de globalización:

[...] las redes mundiales de información y comunicación, la internacionalización del sistema financiero, la especialización transnacional de los procesos productivos y la conformación de patrones de alcance mundial en las formas de vivir, conocer, trabajar, entretenerse e interrelacionarse (Rubio, 2006, p. 18).

La configuración de este nuevo dispositivo de regulación gubernamental enfocado en las universidades tuvo la función de conducir a las IES a partir de las estrategias y programas gubernamentales, en sintonía con las necesidades de la economía y la sociedad. A partir de los procedimientos de evaluación y de los esquemas de financiamiento que se establecieron, hubo exigencias específicas de cambio a las instituciones (Luengo, 2003).

Por otra parte,

[...] el modelo de la “Research University” estaba implícito en gran parte de los criterios de evaluación de las instituciones y sus programas de los años noventa, lo que se consideró como referencia de los procesos de reforma, siendo que en realidad la gran mayoría de las universidades públicas tienen la tradición de formadoras de profesionistas y no poseen experiencia ni capacidad para desarrollar actividades de investigación científica y tecnológica original (Luengo, 2003, p. 13).

La política modernizadora se sostuvo bajo la premisa de que el fomento a la evaluación implicaría un aumento de la calidad educativa. Sin embargo, dicha premisa resultó ser falsa, o al menos no se puede sostener una relación causal entre ambos factores. Por otra parte, este esquema incrementó las brechas entre las universidades consolidadas y con recursos, y las universidades débiles en condiciones de desventaja (Luengo, 2003).

Durante los años 90, el país fue objeto además de evaluaciones externas del sistema de educación superior por parte de diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial y la OCDE, además de recibir recomendaciones de la UNESCO y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para atender las deficiencias en materia de educación superior. Este interés internacional coincidió con el amplio debate que ocurrió a nivel mundial durante esa década sobre la situación de la educación superior, en el que múltiples sectores se reunieron para establecer nuevos modelos para la renovación de la universidad (Luengo, 2003).

En cuanto a las recomendaciones de los organismos internacionales para atender la problemática en educación superior en el país, se observaron diferencias y contradicciones, debido a que cada organismo puso énfasis en aspectos distintos de la ES.

Mientras el Banco Mundial en 1995, por ejemplo, impulsaba una transformación de la educación acorde con las estrategias de libre mercado y sugería respaldar la privatización de las universidades, la CEPAL en 1992 y la UNESCO, en las conclusiones de sus conferencias regionales y mundiales en 1995 y 1998, proponían el desarrollo e implementación de políticas educativas que incorporaran los requerimientos del crecimiento económico y de la equidad social, desde la óptica del desarrollo humano sostenido, asimismo señalaban la obligación del Estado de fortalecer la educación pública (Luengo, 2003, p. 20-21).

Por ello, mientras que el BM tuvo una mirada económica sobre la educación, los planteamientos de la UNESCO estuvieron enfocados en la función social de esta. En el país, los criterios más aceptados “para reorientar las reformas de las instituciones de educación superior son los de la UNESCO, los cuales se resumen en: calidad, pertinencia e internacionalización” (Luengo, 2003, p. 21).

La calidad entendida multidimensionalmente –calidad del personal docente, de los programas académicos, de los estudiantes-; pertinencia como el modo como la universidad responde a las necesidades económicas, sociales y culturales de su entorno; e internacionalización entendida tanto en lo que significa el carácter universal del conocimiento como los actuales procesos de integración económica. Los mecanismos de evaluación y acreditación son entendidos como estrategias para dar respuesta a estos retos (Luengo, 2003, p. 21).

En cuestión de expansión de la ES, durante este periodo se consolidaron las tendencias poblacionales que se venían presentando en la década anterior: cambios en la matrícula por tipo de institución, cambios en la distribución por áreas de conocimiento y cambios en la distribución por género (Luengo, 2003).

Durante este sexenio, aparte de la evaluación, las prioridades estuvieron enfocadas en lograr una redistribución de la oferta en el interior de la república, al afianzamiento del subsistema tecnológico y el desarrollo de modalidades abiertas y a distancia. Para el año de 1995, la matrícula de educación superior en el país era de más de un millón doscientos mil alumnos (Rodríguez, 1998).

Posteriormente, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), se le dio continuidad a las políticas de cobertura y calidad que se habían establecido en décadas anteriores. Adicionalmente, se incorporaron tres objetivos prioritarios: la profesionalización del profesorado, que fue vista como una condición para el logro de la calidad de la educación; la promoción de la pertinencia y vinculación de la educación superior; y la organización y coordinación de las IES, en sus distintos subsistemas (Hernández, 2011).

De manera similar al sexenio anterior, la política educativa de los años 1995 a 2000 tampoco fue simplemente neoliberal. Aunque el calificativo pueda aplicarse con propiedad a algunas políticas económicas del sexenio, su influencia sobre la educación

se vio atemperada por el peso de la vocación social que en México se atribuye a la escuela desde la Revolución (Martínez, 2001, p. 7).

Después de varias décadas de crecimiento económico acelerado en el país, el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador provocó un gran descontento social y grandes desequilibrios económicos. Esto llevó a fuertes críticas sociales dirigidas al partido en el poder, en el que la principal crítica fueron los incumplimientos sociales.

A pesar de que se intentó retomar los ideales del nacionalismo revolucionario, no se pudo retomar el desarrollo del país, lo cual desencadenó graves crisis económicas. Como resultado, el Estado y sus responsabilidades fueron severamente cuestionados, y el partido en el poder fue criticado debido a que se había agotado su fuente de legitimidad: había perdido la capacidad de generar desarrollo y bienestar, y no fue capaz de encontrar una alternativa sostenible. En consecuencia, el nacionalismo revolucionario, como ideología y como resultado material, sufrió su mayor cuestionamiento, lo cual llevó al país a una profunda transición política y económica (Hernández, 2019).

El año 2000 marcó un periodo de transición política sin precedentes en el país, que sucedió a la par de los cambios globales que estaban ocurriendo, por lo que se configuró una nueva etapa en la educación superior, que ya se estaba gestando desde antes del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en los años 80, con el impulso a las tendencias de modernización en el ámbito educativo.

Los cambios suscitados a nivel mundial, con la globalización como fuerza hegemónica del poder, generaron que en América Latina se implantaran de manera generalizada reformas, políticas y estrategias en los sistemas educativos, para transformar radicalmente las tareas de docencia, investigación y difusión de la cultura, orientadas al gerencialismo (Lora y Recéndez, 2003).

De este modo,

La educación superior con que despuntó el siglo XXI en México, mantuvo la clara impronta de las políticas macroeconómicas definidas por los sucesivos gobiernos del neoliberalismo. Las restricciones financieras a la educación, las presiones y mecanismos de control hacia las instituciones públicas, así como el aliento a la inversión privada, son solamente algunos de los signos que definieron el complejo

vínculo entre la economía neoliberal y la educación superior en México y en otros países de América Latina (Casanova y López, 2013, p. 111).

Algunas de las características de esta transformación de la universidad fueron: el cambio radical de su régimen de gobierno, con la incorporación de nuevas estrategias discursivas basadas en la retórica de la excelencia; la modificación radical de los dispositivos de intervención y regulación de las agencias de gobierno en el sistema universitario y sus instituciones; y finalmente la exaltación del individualismo y la competencia (Ibarra, 2002).

Por otra parte, el modelo neoliberal aplicado a la educación superior puede ser caracterizado a partir de cinco ejes. En primer lugar, el surgimiento del Estado auditor, en el que se establecieron mecanismos de vigilancia a distancia centrados en la evaluación de los resultados y dejando la implementación de los procesos en manos de las IES. En segundo lugar, el impulso a nuevas formas de financiamiento para enfrentar los recortes presupuestales del Estado, derivados de las crisis económicas y de los crecientes costos de la educación. En tercer lugar, la diversificación y estratificación del sistema de educación superior, de manera que se pudiera alcanzar un balance entre la educación universitaria y tecnológica, y entre la formación en programas académicos de dos años y aquellos de cuatro años o más (Ibarra, 2002).

En cuarto lugar se encuentra la modernización administrativa de las IES, que implicó el cambio a un paradigma de eficiencia y rendición de cuentas, dejando atrás el modelo político de conducción utilizado en las décadas anteriores, lo cual se refiere “al surgimiento de la universidad emprendedora, al capitalismo académico o a la consolidación de la empresarización de la universidad” (Ibarra, 2002, p. 9). Por último, la operación de programas extraordinarios de remuneración basados en el desempeño individual de los académicos a partir de indicadores de productividad.

Mientras que en los años noventa se popularizó el discurso del fomento a la calidad y eficiencia del sistema de educación superior mediante las políticas de evaluación y la asignación de recursos, durante la primera década del siglo XXI se transitó “de la evaluación diagnóstica de programas a su acreditación formal, de la evaluación de los insumos a los resultados de los procesos educativos, encomendado esa tarea a organismos independientes del sistema reconocidos por las autoridades educativas” (Luengo, 2003, p. 30).

Otro de los cambios importantes consiste en que, mientras que a lo largo del siglo XX las universidades públicas se consolidaron como el sector más importante de la educación superior en México debido a su contribución al desarrollo del país, las transformaciones suscitadas a inicios del siglo XXI, provenientes tanto del contexto global como de las mismas instituciones provocaron que se fuera restringiendo su contribución al desarrollo social del país, debido entre otras cosas a la disminución de la capacidad de llevar a cabo sus funciones sustantivas (Luengo, 2003).

Esto va aunado al crecimiento que durante esta etapa presentaron las instituciones privadas, lo cual generó nuevas preocupaciones por la calidad, debido a la existencia de dos tipos de instituciones (las de élite y las que reciben el exceso de la demanda no atendida en las universidades públicas, que en ocasiones presentan deficiencias en su calidad) y que a diferencia de la educación pública, han mostrado una gran flexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados. Estas cuestiones comenzaron a generar un debate sobre el desplazamiento de la universidad como referente cultural básico de la sociedad, para conferirle un estatuto menor, equiparable al del resto de las organizaciones que prestan servicios en el mercado, convirtiéndose así únicamente en un proveedor de servicios educativos (Luengo, 2003).

En el marco de las tendencias de modernización, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), a partir de lo establecido en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, pretendió buscar un equilibrio entre continuidad y cambio en relación con la política educativa de los dos gobiernos anteriores.

El discurso resulta interesante: sin abandonar los propósitos modernizadores de la década anterior, se pretende buscar al mismo tiempo la calidad y la equidad, como señala el subtítulo mismo del documento. El ideal que se busca es alcanzar niveles de cobertura, eficiencia terminal y aprendizaje en educación básica, media superior y superior que nos acerquen a los de los países más desarrollados con los que la globalización nos obliga a interactuar, al tiempo que reducir las desigualdades ancestrales de la sociedad mexicana y fortalecer su identidad multicultural (Martínez, 2001).

Sin embargo, en la transición ocurrida entre el gobierno de Ernesto Zedillo y el de Vicente Fox, se decidió que los organismos existentes para la planeación de la educación

superior eran insuficientes frente a las nuevas condiciones que debía enfrentar el sistema de educación superior (Villa, 2013).

En estos dos últimos periodos de gobierno, el tema de la cobertura estuvo presente en los programas sectoriales de educación; en ambos se establecieron metas (28% y 30% respectivamente) y se diseñaron estrategias para la creación de nuevas IES. Por su parte, el gobierno de Enrique Peña Nieto fijó una meta del 40% de cobertura para el año 2018 (Mendoza, 2015), ninguna de las cuales logró cumplirse.

En cuanto a la continuidad de las políticas de educación superior, se observa que los programas sectoriales de educación desde la década de los ochenta han planteado metas convergentes. El mejoramiento de la calidad, la ampliación del acceso, la atención a los grupos desfavorecidos y la vinculación con los requerimientos del país son aspectos que se encuentran presentes desde el gobierno de Miguel de la Madrid.

Otras cuestiones, como la evaluación y la excelencia, la calidad y la pertinencia cobraron relevancia a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y tuvieron continuidad durante el periodo de Ernesto Zedillo. Con la llegada de Vicente Fox y posteriormente de Felipe Calderón, el énfasis estuvo puesto en el aumento de cobertura, el mejoramiento de los indicadores de calidad y la vinculación (Mendoza, 2015).

Posteriormente, el Programa Sectorial de Educación propuesto por Enrique Peña Nieto propuso líneas de acción muy similares a las de los gobiernos anteriores, debido a que el objetivo principal siguió siendo el aumento de cobertura, así como la participación de los sectores desfavorecidos y la disminución de las brechas de cobertura entre las distintas regiones del país.

A partir de la transición política ocurrida en el año 2018 con la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador, se pasó a un paradigma de transformación y de ruptura con las tendencias de los gobiernos anteriores, aunque en la práctica se siguen conservando políticas del pasado, por lo que no todos los cambios han podido consolidarse. Sin embargo, en el discurso, se estableció una nueva orientación para la educación superior, donde las ideas centrales son la gratuidad, la obligatoriedad, la excelencia y la inclusión de los sectores más vulnerables.

3.3. Organización y funcionamiento del sistema de educación superior en México

De acuerdo con Mendoza (2018), es común referirse a la educación superior del país con un enfoque sistémico, con la denominación de “Sistema de Educación Superior”. Sin embargo, menciona que desde el punto de vista normativo, la ES no integra un sistema, sino que es un tipo educativo del Sistema Educativo Nacional. No se le puede llamar sistema debido a que no ha logrado constituirse en un conjunto de IES, reglas y procesos que articulen sus diversos componentes para la consecución de un propósito común. A pesar de que la integración de un sistema ha sido una de las aspiraciones de la política educativa desde hace varias décadas, la ES en el país se ha expandido sin llegar a articularse.

La heterogeneidad ha sido uno de los rasgos característicos de la ES y de su expansión, y ha constituido uno de los obstáculos para la integración de un sistema que pueda articular al conjunto de IES existentes en el país. Esta diversidad se manifiesta en todos los aspectos de las mismas, por ejemplo:

La denominación de las instituciones de educación superior (universidades, tecnológicos, centros, escuelas e institutos); su personalidad jurídica (IES federales, estatales, autónomas y particulares); su perfil académico y funciones que realizan (universidades integrales con funciones de docencia, investigación, difusión de la cultura y amplia extensión de sus servicios a la comunidad; e instituciones centradas en la docencia con una orientación profesionalizante); su calidad (instituciones que cuentan con reconocimientos de calidad por parte de organismos acreditadores y que tienen reconocimiento de la sociedad, e instituciones de muy bajo perfil académico y con poco prestigio) y su personal académico (universidades con profesores e investigadores de carrera con una sólida formación y trayectoria académica, e instituciones que imparten sus programas con profesores escasamente profesionalizados en la docencia) (Mendoza, 2018, pp. 7-8).

En concordancia con lo anterior, la ANUIES (2018), menciona que en México no existe un sistema de educación superior, debido a que no hay una interacción entre los componentes que lo integran. Es un conglomerado de instituciones que no tiene cohesión, y que presenta varios problemas en su gobernanza.

Esta heterogeneidad tiene también otras consecuencias e implicaciones. Por ejemplo, las cuestiones relativas al marco jurídico. De acuerdo con Mendoza (2018), existen leyes que regulan algunos de los aspectos de la educación superior, por ejemplo relativos a la distribución de funciones de la educación superior entre la Federación, los estados y los municipios o a la asignación de recursos, que en la actualidad son insuficientes y obsoletas.

Además de estas leyes, existe un conjunto de disposiciones jurídicas que inciden en la educación superior, y particularmente en la regulación de las IES que pertenecen a los diversos conjuntos de instituciones, por ejemplo las leyes estatales de educación, las leyes y decretos de creación de universidades e instituciones públicas de educación superior y los convenios de apoyo entre la Federación y los gobiernos estatales, entre otras. Todo esto genera que haya ambigüedades y tensiones entre las diversas disposiciones aplicables en cuestiones tanto jurídicas como de financiamiento.

Esta situación dificulta la implementación de políticas públicas transversales para cuestiones como planeación, programación y presupuestos, así como el logro de acuerdos para el reconocimiento de créditos, cuestiones relacionadas con la movilidad de estudiantes y docentes, la colaboración entre subsistemas y la vinculación con el nivel medio superior (ANUIES, 2018).

El concepto de gobernanza en educación superior se refiere a

[...] la idoneidad de los medios y los procesos que aseguran la articulación entre los subsistemas e instituciones que forman parte del sistema de educación superior, sus relaciones e interacciones con los poderes públicos, en particular con las autoridades educativas de niveles federal y estatal, así como la interlocución y colaboración con grupos y partes interesadas de los sectores social y productivo, con el propósito de lograr resultados socialmente significativos (ANUIES, 2018, p. 48).

De acuerdo con lo anterior, la gobernanza es una forma de gestión del sistema que implica la coordinación, regulación y toma de decisiones, tomando en cuenta los intereses y puntos de vista de los participantes, con el fin de lograr los objetivos de desarrollo que se propongan, en beneficio del progreso regional y nacional.

Existe una discusión a nivel global sobre la importancia de construir nuevas formas de gobernanza, a medida que los sistemas de educación superior de todo el mundo han expandido y diversificado su oferta, y que las sociedades muestran cada vez más interés en las formas de operación y los resultados de las universidades.

En el contexto internacional, una de las iniciativas más importantes en materia de gobernanza fue la creación del Espacio Europeo de la Educación Superior en 1999, que dio lugar a “múltiples iniciativas en materia de reforma de planes y programas, movilidad internacional de estudiantes y académicos, definición de los niveles de estudio, impulso a la flexibilidad curricular, transferencia de créditos, certificación y acreditación de programas, entre otras” (ANUIES, 2018, p. 49).

En el contexto iberoamericano,

[...] en varios países se han emprendido reformas normativas y organizacionales que competen directamente a las formas de gobernanza del sistema. Destacan los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y España, en los que distintos órganos consultivos con representación plural tanto de autoridades gubernamentales como universitarias cumplen funciones de asesoría y consulta al servicio de la autoridad educativa nacional, pero también de expresión de los puntos de vista de los participantes en temas relevantes para la organización y el desarrollo de los sistemas nacionales de educación superior (ANUIES, 2018, p. 50).

En el contexto mexicano, existen distintos documentos que dan cuenta de la problemática de la gobernanza en la educación superior. Por ejemplo, en distintos documentos institucionales de ANUIES se realizó un diagnóstico desde el año 2000, en donde se identificaron los retos y problemas de gestión del sistema de ES. Se observa que muchas de las condiciones identificadas en los documentos de los años 2000, 2006 y 2012 persisten hasta la actualidad, por ejemplo las que se describen a continuación.

Desde el punto de vista de las políticas de educación superior, se identificaron los siguientes aspectos: los medios de coordinación y regulación que resultan insuficientes y restrictivos para impulsar dinámicas de crecimiento y de pertinencia del sistema de educación superior; la falta de políticas de Estado para la educación superior que permitan una planeación a largo plazo; la diversidad de reglas, incentivos y apoyos para las IES que

generan comportamientos institucionales segmentados y contrarios a una visión de sistema; la insuficiencia de los procesos para regular la operación y el conjunto de resultados de las IES; y el hecho de que las disposiciones jurídicas que norman la educación superior son obsoletas (ANUIES, 2018).

Desde el punto de vista institucional, se detectaron los siguientes problemas: la poca articulación entre subsistemas e instituciones, que impide la movilidad de estudiantes y profesores; la falta de apertura de las instituciones hacia su entorno regional, nacional e internacional expresada a través de la integración de un auténtico sistema de educación superior; la falta de instrumentos para la evaluación y acreditación de la calidad de los programas educativos no presenciales; la falta de articulación y diferenciación de la oferta de educación superior que tiene como consecuencia la falta de atención eficaz, pertinente e integral para los estudiantes y la sociedad; y el hecho de que el crecimiento en la educación superior y la diversificación de la oferta no parten de una visión a largo plazo (ANUIES, 2018).

En este sentido la, ANUIES (2018, p. 52) establece que es posible observar “lo poco que se ha avanzado en la integración de un auténtico sistema de educación superior, y que los problemas de gobernanza y coordinación identificados a lo largo de dos décadas siguen siendo vigentes”.

Asimismo, menciona que el desarrollo actual de la educación superior en México se caracteriza por dos tendencias principales, que son la expansión de la matrícula y la diversificación del tipo de instituciones y su oferta educativa. Esto ocurre no sólo en las universidades públicas, sino que se ha observado un crecimiento en las instituciones privadas, que concentran una tercera parte de la matrícula total de nivel superior en el país. Por último, se observa un crecimiento en la oferta educativa en modalidad no escolarizada. Este crecimiento y diversificación de la oferta “ha propiciado procesos de desconcentración y descentralización de las opciones de acceso al sistema, dando lugar a la formación de conglomerados estatales de educación superior con presencia de oferta pública y particular, e integrados por distintas combinaciones de los tipos y modalidades institucionales” (ANUIES, 2018, p. 52).

El hecho de que existan estos conglomerados en los estados da cuenta de los pocos avances que se han tenido para lograr la transición a un sistema de educación superior abierto y flexible, cuyos resultados sean equiparables con los estándares internacionales. De acuerdo con ANUIES (2018), esto no puede lograrse sin que además exista una política de educación superior con visión de Estado, y que además esté articulada con la política de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Aún existen retos que se deben enfrentar para llegar a ese resultado, comenzando por el hecho de “reconocer el carácter estratégico de la educación superior y de la CTI para construir un país más incluyente, justo, democrático e independiente, así como una economía más próspera y competitiva” (p. 54), lo cual tiene que ver con cuestiones como la calidad y la pertinencia, analizadas en esta investigación.

Capítulo 4

Metodología

4.1. La sociología de la educación superior

En esta investigación se analizan las tendencias de expansión de la educación superior en México desde el periodo de modernización hasta la actualidad. El método de análisis empleado en esta tesis corresponde al análisis conceptual, que se enmarca en la teoría de la sociología de la educación superior. De acuerdo con Clark (1973), la sociología de la educación superior se configuró a partir de la década de los sesenta como una línea de investigación en la que existen varias corrientes que se encargan de estudiar todos los aspectos de la educación superior.

Algunas de las que son relevantes para el análisis presentado en esta investigación son las siguientes: las políticas nacionales e institucionales de acceso, los procedimientos para la selección de estudiantes, los factores determinantes de la demanda estudiantil y la diversificación de la demanda, así como las políticas de financiamiento y de ayuda a los estudiantes. Asimismo, las dinámicas de transformación de las universidades públicas, los esquemas, procedimientos y prácticas para el aseguramiento de la calidad en la educación superior; la relación entre los sistemas de enseñanza superior y el mercado de trabajo; la internacionalización de las universidades, las nuevas modalidades que adopta el financiamiento de las universidades y su impacto sobre la gestión institucional, los mercados universitarios y la empresarización de las universidades, entre otras (Brunner, 2009).

Como mencionan Tarapuez, Osorio y Parra (2012), se pueden distinguir tres niveles de análisis en la teoría de Clark sobre la organización de la educación superior: el primer nivel es un análisis internista, de tipo micro, que estudia lo que ocurre dentro de la institución con la cátedra, la facultad y el departamento. El segundo nivel corresponde al análisis sistémico; en este sentido, se estudian los procesos que ocurren a nivel del sistema de educación superior, en el que se producen y reproducen prácticas particulares que difieren de otros sistemas organizacionales. Por último, en el tercer nivel, se realiza un análisis de tipo macro, donde se compara lo que ocurre en distintos países con respecto al funcionamiento del sistema de educación superior.

Existen diversos ejemplos de cómo los autores han realizado análisis de este tipo. Uno de ellos es la investigación de Trow (2010), sobre la transición de la educación superior de masas al acceso universal. En ella, dicho autor presenta, desde un enfoque comparativo, una reflexión sobre los problemas que enfrentan las universidades de investigación en el contexto europeo y en el contexto americano, en relación a la consolidación de los sistemas de educación superior de masas, debido a que dicho proceso sigue en desarrollo, pero al mismo tiempo deben adaptarse a la transición al acceso universal provocado por la tecnología.

Para analizar este fenómeno, presenta una descripción del sistema de educación superior en Europa y Estados Unidos. En el caso de Estados Unidos, la descripción consiste en detallar: el origen de las universidades americanas a partir de los modelos europeos, su organización curricular, sus procesos de selección, su sistema de créditos y cursos, la educación a distancia, y los factores culturales propios de la educación americana. En el caso de la educación europea, describe la diversidad de instituciones de educación superior y las funciones de las mismas, la emergencia de los sistemas modernos de educación superior en Europa, la cobertura y la diversificación, el desarrollo de la tecnología, y la supervivencia de las instituciones de élite en la era de la educación de masas. A partir del análisis comparativo de estos aspectos, concluye que la educación europea tiene un retraso de por lo menos veinte años con respecto a la educación norteamericana, que ya se encuentra en tránsito hacia la etapa universal (Trow, 2010).

Un segundo ejemplo son las investigaciones de Altbach (2013), sobre la inequidad en el acceso a la educación superior, en el contexto de la internacionalización. Para ello, describe aspectos como: las características de la masificación en distintos países, los cambios que ocurren en las instituciones de educación superior a partir de la ampliación del acceso, la diversificación del cuerpo estudiantil, las dificultades que conlleva la ampliación del acceso en términos de infraestructura, demanda de profesores y financiamiento entre otras cosas, y los costos crecientes de la educación superior. A partir del análisis de estos aspectos, concluye que la ampliación del acceso en los sistemas de educación superior inevitablemente conlleva inequidad.

Otro ejemplo es el estudio comparativo de la educación superior realizado por Altbach (1973), en el que analiza la literatura existente hasta esa fecha sobre educación

superior en distintas áreas, destacando aspectos como la planeación, el activismo estudiantil, el profesorado, la gobernanza, la expansión y la autonomía de las universidades y las políticas de educación superior. A partir del análisis de reportes nacionales e internacionales, biografías, libros y artículos, concluye que la información existente sobre cada aspecto de la educación superior era abundante, pero a pesar de ello solo existía información individual para cada país, y hasta el momento no se había realizado un estudio comparativo entre países a pesar de la gran cantidad de información disponible.

4.2. El análisis conceptual y el modelo de diseño incorporado

En esta tesis, se realiza un análisis conceptual a nivel sistema, tomando como referencia aspectos específicos del fenómeno de expansión de la educación superior en México en las últimas décadas, cuyas manifestaciones se articulan en la escala de lo macro y de lo micro, debido a que no se puede explicar un fenómeno tan complejo centrándose en un solo nivel de la escala. De esta forma, se pretende articular lo concreto con lo general.

De acuerdo con Bulmer (1979), el objetivo del análisis conceptual es hacer explícito el carácter de los fenómenos clasificados bajo un concepto. De esta forma, los conceptos especifican las rutas que deben seguirse en el análisis de los fenómenos. Los conceptos son un mediador entre la teoría y los datos. Por lo tanto,

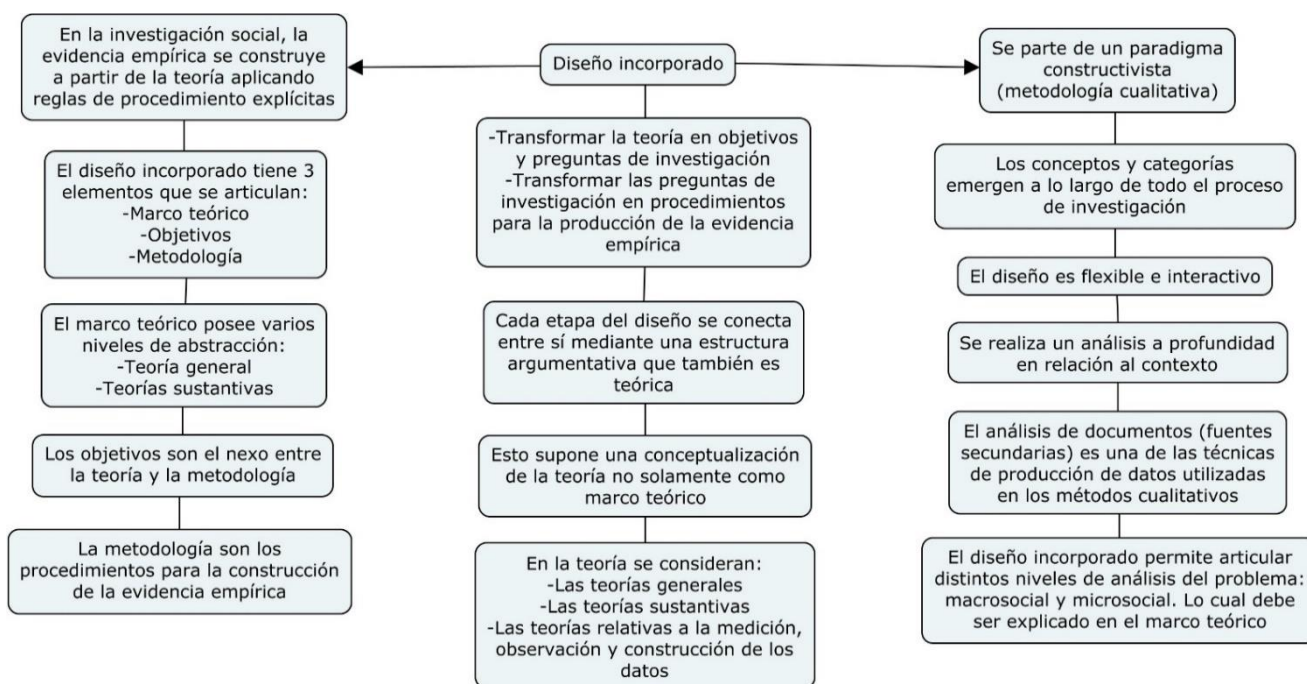
El carácter distintivo de los conceptos en la ciencia social deriva de este doble carácter teórico y empírico. El proceso es aquel en el que los conceptos se forman y modifican tanto a la luz de la evidencia empírica como en el contexto de la teoría. Tanto la teoría como la evidencia pueden ejercer una influencia convincente sobre lo que emerge (Bulmer, 1979, p. 653).

De acuerdo con el método de análisis conceptual, muchos de los conceptos que se estudian en las ciencias sociales no son directamente observables, sino que son convenciones que se refieren o que describen características o tendencias que presentan ciertos fenómenos en situaciones y contextos específicos. Por lo tanto, estos conceptos no derivan de datos empíricos, sino que forman un sistema teórico al que luego se le da “una interpretación en términos de observables, que confiere un significado empírico a las construcciones teóricas. [...] las observaciones empíricas tienen sentido en términos de estos conceptos.” (Bulmer, 1979, p. 656).

Para Sautu (2005), en la investigación cualitativa, la estructura argumentativa está compuesta de bloques teóricos que se articulan entre sí. Algunos de estos bloques teóricos tienen consecuencias observacionales. De este modo, se distinguen varios tipos de teorías: las teorías generales, las teorías sustantivas y las teorías relativas a la observación y medición, es decir, las teorías observacionales que posibilitan la construcción de la base empírica. El diseño de esta investigación se construyó a partir de este planteamiento, y se denominó diseño incorporado. La Figura 4 sintetiza las principales características del diseño incorporado.

Figura 4

Características del diseño incorporado



Fuente: Elaboración propia a partir de Sautu (2005)

De este modo, siguiendo las etapas del diseño incorporado, el análisis conceptual se llevó a cabo en la primera etapa de la investigación. Para analizar el fenómeno de la expansión de la educación superior desde una perspectiva comparativa, se construyó un estado de la cuestión mediante el análisis de fuentes secundarias y la revisión crítica de la literatura existente a nivel internacional. La literatura fue seleccionada por su relevancia en

términos del análisis de las tendencias de expansión de la educación superior a nivel internacional.

Se seleccionaron textos de los autores clásicos más relevantes en el estudio de la educación superior como Trow, Clark, Brunner y Altbach, entre otros. La búsqueda bibliográfica se realizó en bases de datos como Conricyt, ScienceDirect, Redalyc, y Scielo. Gran parte de la información conceptual se obtuvo de enciclopedias como: *International Handbook of Higher Education*, *Knowledge Studies in Higher Education*, *Global Perspectives on Higher Education*, entre otras. Estas enciclopedias fueron seleccionadas por tratarse de compendios de los estudios más recientes sobre las últimas tendencias en educación superior a nivel global. También se consultaron informes de organismos como ANUIES, el Banco Mundial, la OEI, la OCDE y las bases de datos de la UNESCO. Asimismo, se realizó una consulta en diversas revistas en español, con el fin de encontrar información relevante sobre el fenómeno a partir de las investigaciones que se han realizado en el contexto latinoamericano y en México.

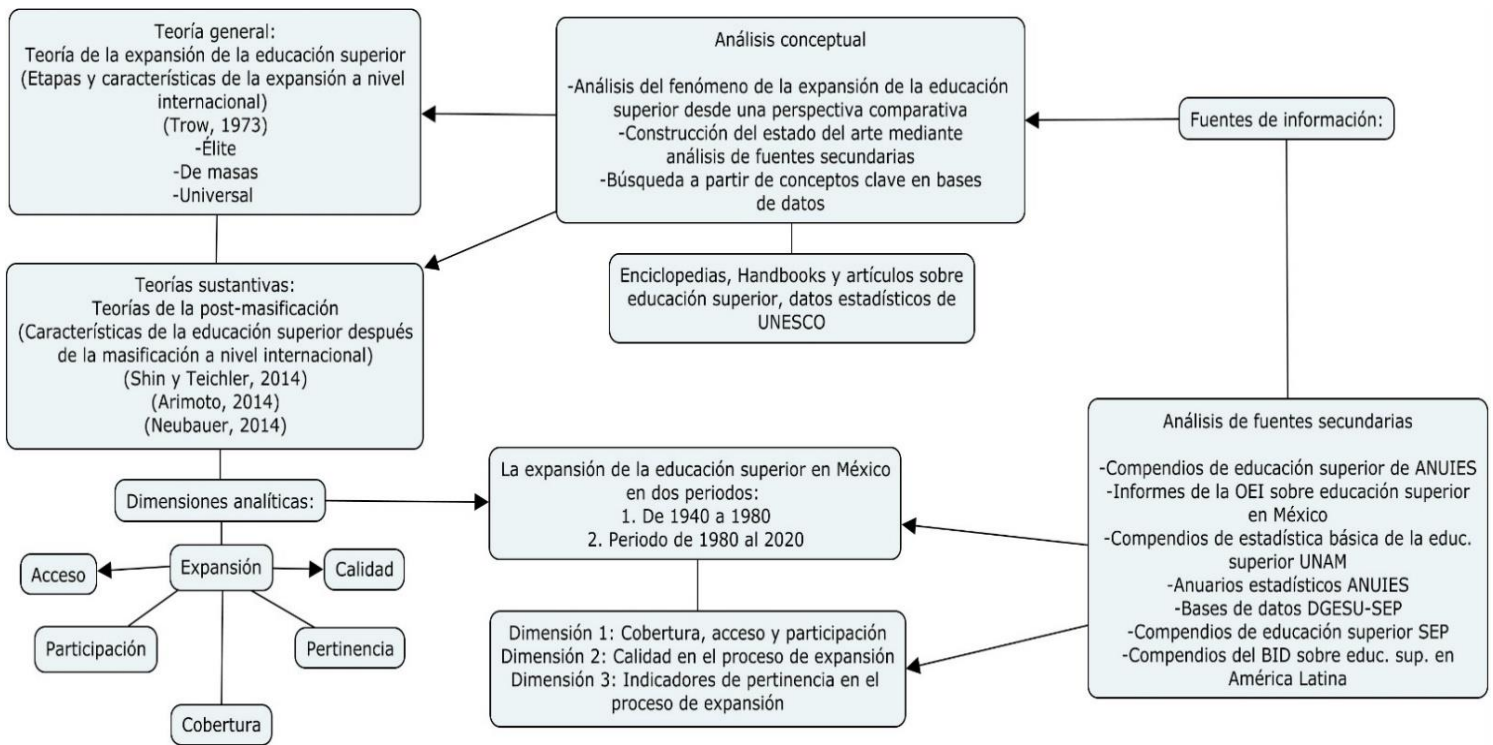
La búsqueda fue realizada utilizando conceptos clave, como: *masificación*, *educación superior*, *expansión de la educación superior*, *funciones de la educación superior*, *financiamiento de la educación superior*, *investigación en educación superior*, *acceso a la educación superior*, *calidad en educación superior*, *pertinencia en educación superior*, *sistema de educación superior en México* y *cobertura en educación superior en México*. La búsqueda se realizó tanto en inglés como en español.

La literatura seleccionada por lo general corresponde a investigaciones realizadas en los últimos 10 años, excepto en los casos en los que se retoma a los autores clásicos, como es el caso de Trow, cuyos planteamientos se retoman porque siguen siendo vigentes.

A partir de esta búsqueda, se seleccionó la teoría general de la que parte el análisis realizado en este documento, que en este caso es la teoría de la masificación de Martin Trow (1973), que caracteriza los cambios ocurridos en la educación superior a nivel mundial en cada una de las etapas de expansión, en donde el acceso al conocimiento se abre a sectores cada vez más amplios y diversos de la población conforme se avanza en las etapas. (Véase Figura 5).

Figura 5

Las etapas de la investigación a partir del diseño incorporado



Fuente: Elaboración propia a partir de Sautu (2005)

En el caso de las teorías sustantivas, se seleccionaron las teorías de la post-masificación establecidas por autores como Arimoto (2014), Shin (2014) y Neubauer (2014), que constituyen aportes recientes al fenómeno de la expansión y analizan los cambios que han ocurrido en los países que han superado la etapa de masificación, y las tendencias que la educación superior deberá seguir en este sentido. Mientras que en la etapa de masificación el conocimiento todavía es producido únicamente por la universidad, en la etapa de post-masificación existe un acceso universal al conocimiento, que se produce en la misma sociedad, por lo que se presentan cambios importantes en la relación entre universidad, conocimiento y sociedad.

A partir del análisis de la teoría general y las teorías sustantivas, en concreto, de las características de la expansión de la educación superior a nivel global en sus distintas etapas,

se establecieron las cinco dimensiones analíticas que guían el análisis del fenómeno de la expansión de la educación superior en el país. (En primer lugar, se estableció la expansión como el concepto central del análisis, debido a que es el concepto utilizado por Trow para referirse al crecimiento de los sistemas de educación superior en todas sus dimensiones, no solo a la ampliación numérica de la matrícula, sino a todos los aspectos involucrados, desde las funciones de la universidad hasta la participación de los distintos grupos sociales en la educación superior): *acceso, participación, cobertura, calidad y pertinencia*. Estas dimensiones fueron construidas a partir del análisis de la literatura, en el que se identificó que son conceptos recurrentes en el análisis de la expansión de la educación superior, y se han configurado de manera distinta en cada una de sus etapas, así como en los distintos contextos.

Por ello, a partir del análisis de las tendencias de expansión a nivel global, se determinó como objetivo analizar las tendencias de expansión de la educación superior en México tomando como referencia los indicadores que corresponden con las dimensiones analíticas. A partir del análisis de la literatura existente, se identificaron dos periodos de expansión de la educación superior en el país, por lo que se estableció una distinción con base en sus características.

De este modo, se analiza el proceso de expansión de la ES en México en el primer periodo, que comprende desde la etapa de modernización iniciada en la década de los 40, hasta la década de los 80, en el que la transición económica ocurrida en el país tuvo diversas implicaciones para el rumbo de la educación superior, por lo que se configura una nueva etapa de análisis. A este primer periodo se le denominó etapa del nacionalismo revolucionario. El segundo periodo comprende desde inicios de los 80 hasta el año 2020, y se le denominó etapa del neoliberalismo.

Para la construcción de la base empírica, se utilizó el análisis de fuentes secundarias. Las fuentes seleccionadas incluyen: compendios de educación superior de ANUIES, informes de la OEI sobre educación superior en México, compendios de estadística básica de educación superior de la UNAM, los anuarios estadísticos de educación superior de ANUIES, las bases de datos de la DGESU-SEP, compendios de educación superior de la

SEP, compendios del BID sobre educación superior en América Latina, e informes de la OCDE, entre otras.

A partir del análisis de fuentes secundarias, se identifican los indicadores correspondientes a las dimensiones analíticas planteadas presentes en los documentos oficiales, y sus características a lo largo de las distintas etapas de expansión del sistema de educación superior en México, y de creación de las políticas educativas. Por otra parte, se analizan los indicadores de cobertura en educación superior reportados en fuentes secundarias, con el fin de relacionar las categorías conceptuales con los datos reales del funcionamiento del sistema de educación superior en el marco de la expansión.

Capítulo 5

Resultados y discusión. Indicadores de la educación superior en México

5.1. La etapa de crecimiento acelerado de la educación superior (1940-1980)

La expansión de la educación superior en México es susceptible de analizarse a partir de los cambios que ha experimentado en aspectos específicos como son: la cobertura, la pertinencia, la participación y las políticas de evaluación en sus distintas etapas.

El primer periodo de análisis, denominado periodo contemporáneo (Fuentes, 1983), o etapa del nacionalismo revolucionario, inicia a mediados de la década de los 40 durante el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), y se caracterizó por la integración de la educación superior a los proyectos de Estado y al proceso de transformación social del país.

En los veinte años previos al periodo presidencial de Ávila Camacho, nunca se observó esta correspondencia entre la universidad y el Estado, por lo que se reconoce a la década de los 40 como el momento en el que se configuran las tendencias centrales de la educación superior mexicana que determinaron la forma en la que ocurrió la expansión en las décadas posteriores.

A la par de las transformaciones ocurridas a nivel internacional con el fin de la SGM, en el país la universidad se configuró como un espacio productivo, en el que había una correspondencia entre los resultados de la educación superior y las demandas de la sociedad y del Estado. Se modificó el perfil de la institución universitaria tradicional, dando paso a la conformación de un sistema complejo que incorporaba diversas funciones académicas, sociales y políticas, que contaba con una variedad de opciones institucionales y modalidades de formación.

La diversificación del sistema de educación superior inició durante este periodo, y se expresó a través de la redistribución territorial de la oferta educativa, la distribución por áreas de conocimiento y disciplinas, estructura por niveles y por tipos de régimen de financiamiento, entre otras cosas (Rodríguez, 1998).

En cuanto al acceso, hubo una ampliación de oportunidades de ingreso a la enseñanza superior en virtud del crecimiento del sistema, lo cual modificó el perfil social de la población estudiantil al posibilitar el acceso de nuevos contingentes sociales a las universidades.

Es aquí donde se comienzan a observar ciertas características que marcan la transición de la educación de élite a la educación de masas, de acuerdo con el modelo establecido por Trow (2007). Si bien la cobertura todavía se encontraba en un nivel bajo para ser considerada educación de masas, los cambios en el acceso y las funciones de la educación superior ya perfilaban la masificación de la educación superior que ocurriría en las décadas posteriores.

En este sentido, hubo una correspondencia con los cambios en la educación superior ocurridos a nivel internacional. Mientras que en el contexto europeo y estadounidense hubo un predominio de la educación técnica y profesional sobre la educación liberal debido al desarrollo económico que tuvieron los países en la época de la posguerra, en México el proceso de industrialización y modernización generó la necesidad de “un componente de recursos de capacitación superior que la universidad "humanista", orientada a la formación para la práctica libre de las profesiones, no podía proporcionar” (Fuentes, 1983, p. 2). De esta forma, la respuesta a nivel sistema fue una redefinición de lo que eran los “saberes necesarios”, lo cual se tradujo en el reclutamiento de cuadros técnicos.

Con la expansión de la industria, ocurrida como resultado de la estrategia gubernamental de sustitución de importaciones, el desarrollo de la banca y los servicios, y la diversificación de los aparatos del Estado se abrieron nuevos campos de ocupación. No solo hubo un aumento en los puestos técnicos y administrativos de dirección, sino que se requirieron abogados, médicos e ingenieros. Durante este periodo hubo una amplia demanda de profesionistas, lo cual funcionó como una vía de movilidad social para las clases medias, que encontraron en la educación superior una forma de incorporación a una burguesía en crecimiento (Fuentes, 1983).

Esta tendencia se observó también en Estados Unidos, donde el fenómeno de la credencialización tuvo su auge a partir de la década de los 40. De acuerdo con Collins (2019), el nivel educativo alcanzado se convirtió en el determinante más importante de movilidad social, así como en un predictor del logro profesional desde principios del siglo XX. Después

de la SGM, el nivel de escolarización aumentó como consecuencia de que los empleadores requerían trabajadores cada vez más calificados.

A pesar de que no existió evidencia empírica que documentara que las habilidades requeridas para desempeñar un trabajo en particular efectivamente se adquirieran en la escuela, fueron los requisitos impuestos por los empleadores los que determinaron la necesidad de adquirir niveles cada vez más altos de educación para poder tener acceso a un empleo. De este modo, se establecieron los “saberes necesarios”, como ocurrió también en el caso de México.

Por otra parte, Collins (2019) argumenta que, si bien no se puede documentar qué saberes o habilidades se adquieren mediante la educación formal y cuáles se adquieren en el trabajo o la educación vocacional, la educación superior fue un medio para monopolizar el acceso a ciertas posiciones laborales, restringiendo el acceso a los mejores empleos en los que se practican esas habilidades determinadas, únicamente para aquellos que contaran con estudios superiores.

Mientras que en Estados Unidos hubo condiciones favorables para la masificación de la educación superior, debido a que el crecimiento en el número de instituciones precedió al desarrollo económico causado por una población con un nivel educativo más alto, en México ocurrió lo contrario. El número de instituciones fue aumentando a medida que aumentaba la matrícula. El desarrollo del país fue lo que impulsó la necesidad de profesionistas calificados.

De este modo, la credencialización ocurrió de maneras distintas en ambos contextos. En el contexto anglosajón, pasaron varias décadas para que la universidad se consolidara como una opción atractiva para los sectores de élite de la población, debido a que los contenidos que se enseñaban en las universidades eran vistos como poco atractivos o poco relevantes para el ejercicio de las profesiones.

Para finales del siglo XIX, cuando se configuró la universidad moderna en Estados Unidos, a pesar de las reformas curriculares que había sufrido, su atractivo principal no fueron los contenidos sino que funcionaron como un espacio de socialización para las clases altas, por lo que las credenciales se tuvieron que formalizar mediante los requerimientos laborales, convirtiéndose en una forma de alcanzar el prestigio (Collins, 2019).

Posteriormente, a mediados del siglo XX, las universidades habían consolidado el título universitario como una garantía de movilidad social,

Al decirle continuamente al público que su educación conducía a puestos de élite y al ofrecer la oportunidad de movilidad social, la universidad atrajo a la mayoría de los miembros de la población que tenían alguna posibilidad de alcanzar puestos de élite. [...] Habiendo atraído a la mayoría de las clases media alta y alta, y luego a la clase media y los miembros más ambiciosos e inteligentes de la clase baja, pudieron señalar que los puestos de élite en la sociedad estadounidense estaban cada vez más ocupados por graduados universitarios; se olvidaron de mencionar que ahora había un gran número de graduados universitarios que no alcanzaron puestos de alto nivel. Por su propio número, los graduados universitarios ya no podían contar con el estatus de élite, ya que llegaron a superar el número de puestos de élite disponibles (Collins, 2019, p. 170)

El estancamiento de la movilidad social lograda a través de los títulos universitarios ocurrió en Estados Unidos unas décadas más tarde. Por otra parte, como resultado de la masificación, la creciente facilidad con la que se podía acceder a un título universitario tuvo como consecuencia la devaluación de las credenciales, por lo que cada vez se requerían niveles educativos más altos para alcanzar los puestos de élite. Sin embargo, este proceso ocurrió primero en el contexto anglosajón, mientras que en la misma época la educación superior en México apenas se encontraba en el tránsito de la etapa de élite a la masificación.

En el país, para mediados del siglo XX la educación superior había adquirido gran importancia. Esto se expresó a través de la política estatal, en donde creció el financiamiento a las universidades. La ES funcionó como una plataforma de formación de las clases dominantes, mediante la formación y reclutamiento de los cuadros dirigentes, particularmente en las escuelas de Derecho (Fuentes, 1983).

Por otro lado, se intentó seguir un modelo de renovación universitaria que fuera acorde con las tendencias internacionales. Se impulsó la función de investigación y la diversificación de opciones de formación disciplinaria, se fortaleció el posgrado y se iniciaron los programas de preparación para la docencia. Se fomentó la modernización institucional, vinculada con un “modelo global de desarrollo favorable a la industrialización” (Rodríguez, 1998, p. 3).

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), se le dio prioridad a la ampliación de los servicios educativos, el apoyo a la educación normal y la capacitación para el trabajo. En este periodo, uno de cada dos mexicanos no sabía leer, y la educación básica era inaccesible para una gran cantidad de la población.

Por lo tanto, se promovió la expansión del sistema educativo, destinando una gran cantidad de recursos a la educación, se creó infraestructura y se impulsó el mejoramiento del magisterio. Asimismo, se creó el Plan de Once años, en el que se establecía la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria, y se distribuyeron los libros de texto gratuitos, lo cual facilitó el acceso a miles de alumnos a materiales educativos independientemente de su condición social (OEI, 1994).

En este periodo, la matrícula de educación media superior creció de manera acelerada, cuestión que dio inicio a la masificación del nivel superior. Por ello, se destinaron más recursos a la educación superior. Se crearon programas de adiestramiento para el trabajo industrial y agrícola como formas de incorporación al trabajo para los alumnos que no accedieran a la educación superior. Se crearon los Institutos Tecnológicos Regionales y se amplió la matrícula en las universidades estatales. Asimismo, las instituciones particulares iniciaron su expansión.

Para el año de 1960, la matrícula casi se había duplicado con respecto a la década anterior, ya que existían 75 mil estudiantes inscritos en el nivel superior, lo cual representaba el 2.6% del grupo de edad relevante. Por otra parte, el crecimiento se mantuvo al mismo nivel de la década anterior, debido al proceso de consolidación de las instituciones establecidas en los años 50. A pesar de que las universidades del interior del país comenzaron a atender la demanda regional, la mayor parte de la matrícula (más de la mitad) estaba concentrada en la capital del país (Rodríguez, 1998).

Los años 70 se identifican como la fase de expansión del sistema. Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) hubo un crecimiento sin precedentes en el número de estudiantes, profesores e instalaciones, y con esta expansión surgieron nuevos problemas. Esto generó la necesidad de hacer adecuaciones en el marco normativo general de la educación superior, un ejemplo de ello fue la reforma educativa de 1972. Mediante dicha

reforma, se buscó ampliar la oferta educativa, actualizar la organización del sistema educativo y reformar los métodos de enseñanza vigentes.

Asimismo, se creó la Ley Federal de Educación en 1973, y se establecieron normas para la reorganización de la SEP y el establecimiento de la organización y competencia de las subsecretarías. Por otra parte, se diseñaron modalidades curriculares innovadoras y se mejoraron las acciones de gestión académica y administrativa (Rodríguez, 1998).

La Ley Federal de Educación de 1973 reemplazó a la Ley Orgánica de la Educación Pública que había estado vigente desde 1941. En dicho documento se plasmaron los objetivos principales de la reforma educativa, como la ampliación de oportunidades educativas, la orientación social de la enseñanza, la flexibilidad del sistema y el carácter bivalente (propedéutico y terminal a partir del nivel medio). Por otra parte, se hicieron innovaciones al sistema escolar tradicional.

Los acuerdos de las reuniones de ANUIES en el periodo 1970-1974 pretendían lograr la integración de un sistema de instituciones para fortalecer la reforma universitaria y establecer medidas concretas para lograr las transformaciones deseadas. Sin embargo, no se logró la coordinación entre instituciones y muchas de estas acciones fueron relegadas a las instituciones de manera individual. Por ello, fue difícil implementar la reforma educativa y entonces hubo un desplazamiento del objeto de reforma, de la educación superior a la educación media superior.

A partir de ello, “el Estado optó por la creación de instituciones como el Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), por multiplicar los Institutos Tecnológicos Regionales y por financiar los procesos de expansión de las universidades autónomas” (Rodríguez, 1998, p. 10), para atender las demandas sociales y políticas de las clases medias.

Es posible observar que en esta etapa se comenzaba a prestar atención al aumento en el acceso, en el sentido de la ampliación de los servicios educativos para la incorporación de nuevos sectores de la población. En este sentido, se fomentó la atención a la demanda social de servicios educativos mediante la creación de centros de enseñanza urbanos y rurales, y se puso especial atención a las áreas marginadas. Además, se crearon sistemas extraescolares y abiertos, y centros de capacitación para obreros y campesinos.

Siguiendo con la cuestión del acceso, otra de las características del sistema educativo durante este periodo fue el fomento de la “permeabilidad vertical del sistema: libre acceso de los estudiantes al nivel educativo que desearan, sin más límites que los del intelecto” (Rodríguez, 1998, p. 5), así como la permeabilidad horizontal entre distintos subsistemas o instituciones educativas, y en caso de que el estudiante no prosiguiera sus estudios, se buscaba facilitar su incorporación inmediata a las actividades productivas. De acuerdo con dicho autor, esto implicó la determinación de criterios de flexibilidad para facilitar la movilidad tanto vertical como horizontal de estudiantes, y salidas terminales en distintos niveles del sistema educativo.

Durante este periodo, hubo un incremento en el subsidio a las universidades públicas, además de un crecimiento demográfico que favoreció el incremento de la matrícula en el nivel superior. “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” (Rodríguez, 1998, p. 12).

Por otro lado, el impulso gubernamental que se otorgó a la ES durante la década de los 70 tuvo un respaldo en el consenso internacional, debido a las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales que consideraban relevante el papel de la educación superior para el desarrollo de los países. Dichos organismos otorgaron créditos para el financiamiento de proyectos educativos en los países en desarrollo. Desde los años 60 hasta la década de los 80, el BID fue la fuente más importante de financiamiento para la educación superior en América Latina (Maldonado, 2000).

En cuanto a la composición de la matrícula por áreas de conocimiento, hubo un crecimiento del área de disciplinas agropecuarias, sin embargo, para el año de 1970 las cinco carreras más pobladas eran contaduría, medicina, derecho, administración e ingeniería civil. Para 1980 la lista de carreras se mantuvo prácticamente sin alteraciones (Rodríguez, 1998).

La distribución de la matrícula en este momento de la expansión, se explica a partir del modelo de Trow como una característica de la etapa de élite que aún estaba presente, a pesar de que la masificación ya estaba en proceso. En este sentido, el desarrollo de las profesiones en México ocurrió de manera distinta que en otros contextos. Mientras que en Estados Unidos o Gran Bretaña las profesiones tuvieron su origen en los gremios y

corporaciones que precedieron a la conformación del Estado, en México la consolidación del Estado fue anterior al desarrollo de las profesiones.

De este modo, las profesiones se incorporaron al Estado a medida que se consolidó, y contribuyeron al modelo de desarrollo nacional. El Estado funcionó como el principal empleador de los profesionistas mexicanos, incluidos los abogados, los médicos, los agrónomos y los ingenieros en sus diversas ramas. Por ello, el desarrollo de las profesiones y la consolidación del Estado en México son considerados fenómenos interdependientes.

Desde la década de los cuarenta los abogados han predominado en el liderazgo nacional y han ocupado las posiciones más altas en el gabinete y en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde Miguel Alemán hasta Miguel de la Madrid, seis de siete presidentes del país han sido abogados. Últimamente, profesionistas con otro tipo de preparación han logrado romper el monopolio de los abogados en sus áreas de especialización. Durante el régimen de López Portillo, por ejemplo, los economistas desplazaron casi por completo a los abogados en las instituciones monetarias y financieras del país, y los agrónomos y los científicos sociales y físicos lograron promoverse hacia posiciones más altas en dependencias gubernamentales de su especialidad (Cleaves, 1985, p. 17-18).

De acuerdo con Trow (1973), en los primeros momentos de la transición de la etapa de élite a la educación de masas, persiste la tendencia a educar a las élites, es decir, el cambio hacia un paradigma de “educación para todos” no se da de inmediato.

El desarrollo de la educación superior de masas no implica necesariamente la destrucción de instituciones de élite o partes de instituciones, o su transformación en instituciones de masas. De hecho, las formas de élite de la educación superior continúan realizando funciones que no pueden ser realizadas tan bien por la educación superior masiva, entre ellas, la educación, capacitación y socialización de estudiantes cuidadosamente seleccionados para el trabajo intelectual con los más altos estándares de desempeño y creatividad (Trow, 1973, p. 15-16).

Tanto en Estados Unidos como en otras partes del mundo, al analizar el proceso de expansión es posible observar que, más que el abandono de los “viejos” esquemas de funcionamiento de la educación de élite, la masificación provoca la creación de nuevas instituciones, que cumplen nuevas funciones y coexisten con las instituciones tradicionales.

Por ello, a pesar de que hubo un aumento en el acceso con la diversificación de estudiantes que esto conlleva, no se abandonaron ciertos esquemas de la educación de élite.

En relación a lo anterior, se observa que en cuanto a la composición social de la matrícula, durante este periodo, entre 1970 y 1980, hubo un aumento del ingreso de jóvenes provenientes de familias de bajos ingresos e hijos de obreros, así como una mayor participación de las mujeres, mientras que hubo una disminución de jóvenes provenientes de familias que recibían más de cinco salarios mínimos.

Sin embargo, “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” (Rodríguez, 1998, p. 13). Por ello, se puede asumir que las instituciones privadas absorbieron a este sector de la población, aunque ello no implica que no haya aumentado el acceso en las universidades públicas.

A partir de lo anterior, se observa que durante este periodo se posibilitó el acceso a una población estudiantil más heterogénea, se extendieron los servicios más allá del área metropolitana, y se diversificaron las opciones de formación profesional. Por otra parte, la movilidad social ascendente tuvo su auge en este momento. Los egresados de las universidades podían laborar en la misma universidad como académicos o funcionarios. Esto coincidió con un momento de crecimiento económico del país, en el que las oportunidades de empleo crecían al mismo ritmo que la demanda laboral generada por la expansión.

5.2. La desaceleración del crecimiento y la transición al modelo neoliberal

La expansión acelerada culminó en los años 80. En este periodo, las funciones de planeación cobraron gran relevancia en la política educativa. Durante el sexenio de López Portillo (1976-1982), se dejó de lado la reforma universitaria, y se impulsó como objetivo la estructuración de un sistema nacional universitario. En 1980 la autonomía universitaria se elevó a rango constitucional.

Esta etapa de desaceleración se caracterizó por un deterioro del sector público, lo cual tuvo como consecuencia una caída en la demanda de estudios de licenciatura en las universidades públicas como la UNAM y el IPN así como un crecimiento de la matrícula en las instituciones privadas (Luengo, 2003) y en los Institutos Tecnológicos Regionales (OEI, 1994).

A pesar de que no hubo un gran crecimiento cuantitativo durante este periodo, el sistema de educación superior “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” (Rodríguez, 1998, p. 18).

Una de las causas del estancamiento del crecimiento en la matrícula fue la política de encauzamiento de una proporción del egreso del ciclo secundario al bachillerato terminal. Por otra parte, la crisis económica de los años 80 tuvo como consecuencia una reforma de la administración pública que implicó recortes en el gasto del presupuesto público.

Una de las áreas afectadas fue el ramo educativo, y particularmente la educación superior, ya que “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” (Rodríguez, 1998, p. 17).

Este periodo es conocido como la década perdida en América Latina, ya que en toda la región se redujeron los recursos públicos destinados a la educación superior, incluyendo aquellos destinados a la infraestructura, la investigación y los sueldos de los académicos, gracias a las políticas de ajuste económico del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del BM. (Luengo, 2003).

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), se comenzaron a observar ciertos cambios que ya perfilaban el fin del periodo de nacionalismo revolucionario y el inicio del modelo neoliberal. Las universidades públicas estatales comenzaron a ser parte de procesos de regulación gubernamental. Se le dio gran importancia a la planeación, y para ello se formularon diversos planes y programas sectoriales. La evaluación comenzó a cobrar gran relevancia, así como los incentivos a la productividad.

Asuntos como la autonomía universitaria fueron desplazados a segundo término, pues ya no era vital que las universidades públicas pudieran definir su ideología, misión o propósitos fundacionales, que pudieran establecer normas particulares para la contratación de su personal académico o la investigación científica, pues las preferencias e intereses gubernamentales ya estaban plasmados en sus criterios de evaluación y en los recursos financieros extraordinarios que les acompañaban. (Luengo, 2003)

Durante esta etapa, las recomendaciones de los principales organismos internacionales de fomento educativo como la UNESCO, el BID y el BM, estaban enfocadas a canalizar recursos en forma preferente a la educación básica y a la educación tecnológica, ya que tenían mayores tasas de retorno que la educación superior (Rodríguez, 1998). De esta forma, se le dio un fuerte impulso a la educación vinculada al trabajo, para lo cual se había creado el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) en 1978, con el fin de incorporar a los egresados rápidamente al mercado laboral. (OEI, 1994).

Se promovió la calidad de la educación, más que su crecimiento. Por otra parte, se fomentó la diversificación de las fuentes de financiamiento, se intentó reorientar la matrícula hacia las áreas de menor demanda, como las ciencias exactas, ciencias naturales y ciencias agrícolas, y se observó un crecimiento importante de la educación superior privada.

Dicho crecimiento se debió a la creación de un gran número de instituciones privadas, que tuvieron la función de absorción de la demanda. Esta situación generó además una 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 (Rodríguez, 1998). La demanda que dejó de atender el sistema público fue captada por el sector privado.

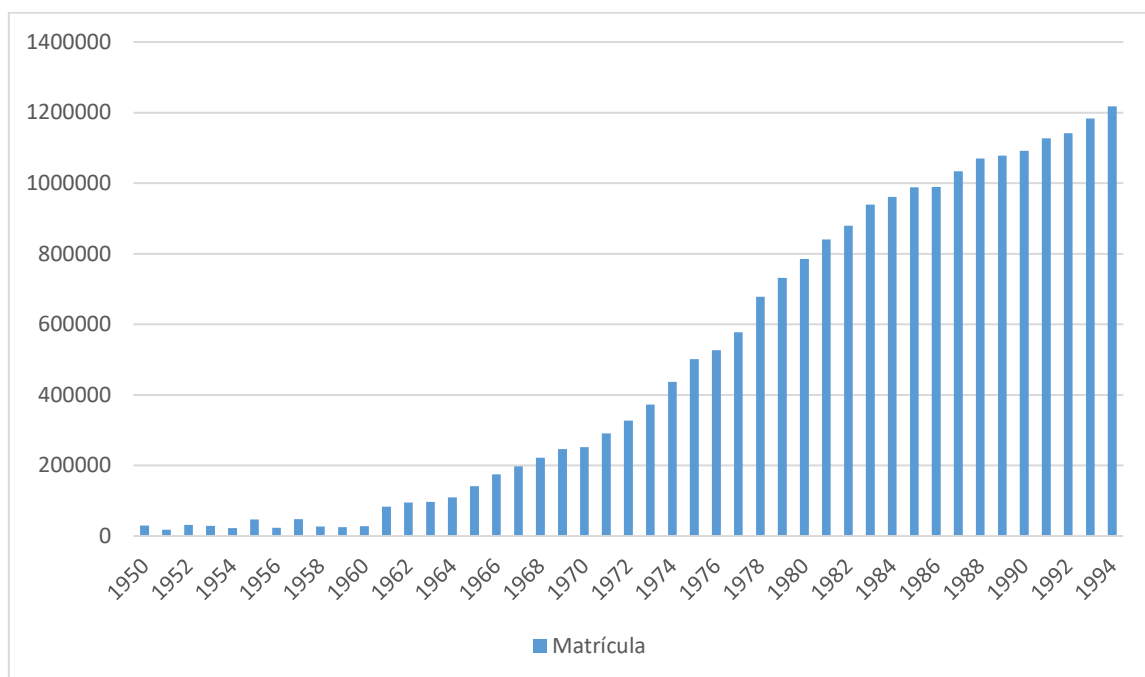
Para finales de los 80, se observó una disminución progresiva de la capacidad del sistema de educación superior y en particular de las universidades para interpretar las señales provenientes de un entorno inestable, así como una gran dificultad para responder a las turbulencias económicas y políticas con estrategias adecuadas de desarrollo institucional. Esta rigidez y falta de respuesta generó una serie de cambios que llevaron a la reconfiguración del esquema de financiamiento público, (Luengo, 2003).

Al término del sexenio de Miguel de la Madrid, la matrícula en educación superior era de más de un millón de estudiantes (Véase Figura 6), por lo que registró un crecimiento con respecto al sexenio anterior. Sin embargo, el crecimiento no ocurrió de manera homogénea en los distintos subsistemas. El sector privado y las instituciones tecnológicas

federales fueron las que presentaron un aumento en la matrícula. El sector privado absorbió más de un tercio del crecimiento de la ES.

Figura 6

Crecimiento de la matrícula de educación superior de 1950 a 1994



Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez (1998, p. 34).

A partir de la contención del gasto público en ES, hubo una creciente influencia de los mecanismos de mercado en las decisiones universitarias. Hubo cambios en las orientaciones de la demanda por área de conocimiento, que indicaban un crecimiento del sector servicios tanto en la gestión administrativa (contaduría, administración y derecho) como en los servicios tecnológicos (ingeniería electrónica, computación y sistemas), y una disminución en la demanda de las ciencias exactas y sociales. El mercado de trabajo asalariado tuvo mayor demanda que las profesiones liberales tradicionales (Luengo, 2003).

Hubo redistribución de la matrícula, ya que se observó una disminución del crecimiento en algunos estados que presentaban una alta concentración de alumnos al inicio de la década, mientras que hubo un aumento de matrícula en las entidades donde el crecimiento había sido más débil. En 1980 sólo cuatro entidades federativas concentraban

casi el 60% de la matrícula total. Esto fue el resultado de que, al igual que en la década anterior, se continuó con la política de descentralización.

Dando continuidad al cambio de rumbo comenzado por Miguel de la Madrid, las tendencias modernizadoras tuvieron su auge durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El término modernización formó parte central del discurso y las políticas durante este sexenio. Se promovió el distanciamiento de las posturas postrevolucionarias, consideradas populistas e ineficientes y se trató de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados (Martínez, 2001).

La última reforma educativa de gran envergadura que sucedió en el país concebida con una visión integral del sistema educativo fue la planteada a principios de este sexenio, mediante el PME 1989-1994 (Villa, 2013). Las políticas planteadas en dicho programa aplicaban las ideas generales sobre modernización al ámbito educativo. Se reconoció la necesidad de ampliar la cobertura social de la ES, mediante la redistribución de la oferta en el interior de la república y se ordenó detener la expansión de las IES de mayores dimensiones. Se le prestó especial atención al afianzamiento del subsistema tecnológico y al desarrollo de modalidades abiertas y a distancia. Por otro lado, se conformaron dos nuevos subsistemas de ES: los Institutos Tecnológicos Estatales y las Universidades Tecnológicas, ambos establecidos en el Estado de México, en 1990 y 1991 respectivamente.

Durante este periodo, hubo avances importantes en materia educativa. Se logró la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, se reformaron los planes de estudio, la Ley General de Educación y el artículo 3°. Asimismo, se logró la descentralización educativa en la educación básica. Sin embargo, no se resolvieron algunos problemas educativos que se venían arrastrando, como las cuestiones relacionadas a la calidad y la equidad de la educación (Martínez, 2001).

A pesar de la idea de que se pretendía privatizar la educación, en este sexenio se aprovechó la recuperación económica de la primera mitad de los 90 para incrementar de forma notable el gasto público en educación. En cuestión de acceso, se crearon programas compensatorios dirigidos a los estados con mayores índices de pobreza. En este sentido, la equidad ocupó un lugar destacado, sin precedentes en la legislación educativa nacional, en la Ley General de Educación (Martínez, 2001).

Retomando la teoría de Trow (1973), la equidad de oportunidades o “democratización”, como él la denominó, se estableció como una prospectiva de la educación superior desde la década de los 70. Sostuvo que la expansión debía conducir a una democratización de la sociedad en general, como un medio para alcanzar la equidad de oportunidades de desarrollo de todos los grupos sociales. Sin embargo, especifica que esto se logra en la etapa de acceso universal, cuando ocurre el cambio de paradigma del logro individual al logro grupal.

En la etapa de masificación, las formas de acceso a la ES aún se basan en criterios meritocráticos. El acceso es limitado y depende del desempeño que el estudiante tiene en los exámenes de admisión y en los niveles educativos anteriores a la ES. Durante las primeras etapas de transición a la educación masiva estos criterios son aceptables, sin embargo, las políticas de promoción de la equidad hacen necesaria la creación de programas compensatorios para reducir la inequidad en el acceso de los grupos desfavorecidos.

En el curso del sexenio de Carlos Salinas, se crearon instancias y organismos encargados de la operación del PME. Se crearon varias comisiones de carácter intersectorial 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 y promoción de la calidad de la investigación, entre otros aspectos. El proyecto prioritario de la planeación universitaria durante este sexenio fue la implantación de procesos de evaluación en las distintas instancias del sistema: evaluación institucional, evaluación de los subsistemas universitario y tecnológico, y evaluación de programas académicos. (Rodríguez, 1998).

De este modo, la relación entre el Estado y las universidades en cuestión de la intervención gubernamental en las IES sufrió importantes transformaciones. De la política benevolente de los años 70 se fue pasando en los 80 a las políticas de evaluación ligadas al financiamiento público, lo que significó una participación activa del Estado en el sistema de ES y en la conducción de las IES. En los 90 los procesos de evaluación se extendieron a todo el sistema de educación superior. Este nuevo mecanismo tuvo la finalidad de otorgar a las instituciones un nuevo papel, dedicado al servicio de la economía y la sociedad.

A partir de esta década,

[...] el Estado parece no necesitar más, como en el pasado, de una universidad legitimadora que le permita operar intercambios políticos con los agentes que demandan educación superior [...]. En su lugar se busca operar una institución que se dedique a atender sus propias finalidades específicas, al margen de toda contaminación política. Las universidades deberán ocuparse de producir y transmitir conocimientos, y de atender las necesidades que les planteen sus realidades locales más específicas. (Ibarra, 2002, p. 10)

Así, las IES debieron conducirse a partir de criterios de eficiencia técnica, que tenían la función de asegurar que estuvieran cumpliendo con sus nuevas funciones. Es por esto que se dio el cambio de paradigma de la planeación a la evaluación, ya que de esta forma el Estado podía vigilar a distancia las actividades de las instituciones mediante el monitoreo periódico de sus resultados.

Las acciones de evaluación se impulsaron a través de la disposición de recursos extraordinarios concentrados en un fondo administrado por la SEP, que fue el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), que sirvió para financiar proyectos derivados de los ejercicios de evaluación institucional, mientras que los otros dos programas de evaluación: la evaluación de subsistemas y de programas académicos tuvieron un menor desarrollo (Rodríguez, 1998).

A pesar de que el núcleo central de la política educativa, no solo en este sexenio sino en los sexenios posteriores fue el binomio cobertura/calidad, se fueron incorporando en la agenda otros objetivos como la pertinencia y la equidad, que fueron sufriendo reelaboraciones conceptuales en las administraciones posteriores. En cuestión de pertinencia, durante el sexenio de Carlos Salinas se planteó de manera explícita en el PME la necesidad de vinculación de la ES con la sociedad para la resolución de los retos sociales, económicos, tecnológicos y científicos del país (Hernández, 2011).

Con relación al dilema cobertura/calidad, dicho autor considera que la preocupación central durante este sexenio consistió en:

[...] tratar de balancear dosis adecuadas de cantidad y calidad, o [...] resolver el conflicto entre igualdad y excelencia, entre la concepción de la educación como un

derecho fundamental del hombre que implica democratizar las oportunidades de acceso y permanencia y la concepción de la educación como un mecanismo de selección que, con base en criterios meritocráticos, se orienta a satisfacer los requerimientos del futuro empleo. (Hernández, 2011, p. 103)

Para Trow (1973), los problemas relacionados con la calidad y la equidad constituyen un fenómeno ineludible del proceso de expansión. En cuanto a la equidad, establece que entre mayor es la proporción de estudiantes que ingresan a la ES, aumentan las preocupaciones por la equidad y la democratización del acceso. Menciona que la desigualdad en el acceso no se reduce, sino que se incrementa en las etapas tempranas de la expansión. Por ello, se incrementa la atención sobre estas cuestiones, convirtiéndose en asuntos relevantes que se intenta abordar en la política educativa.

En cuestión de la calidad, Trow describe los problemas a los que se enfrentan las instituciones de ES al tratar de aumentar la cobertura sin disminuir la calidad. Esto conlleva la necesidad de establecer estándares comunes de calidad para todo el sistema de educación superior, independientemente de la diversidad de funciones de sus instituciones. En este sentido, se parte de la premisa de que toda la educación superior debe tener la misma calidad, sin que esto aumente de manera considerable su costo.

El problema con este planteamiento es que no es viable por dos razones. Primero, los estándares de evaluación que se establecen para las nuevas instituciones miden su calidad a partir de la comparación con las prestigiosas instituciones de élite, por lo que estos son difíciles de cumplir. En segundo lugar, es imposible sostener la rápida expansión de la matrícula sin elevar los costos, particularmente cuando el presupuesto del gasto público es limitado y el rubro educativo tiene que competir por los recursos con otros rubros en la asignación de dicho presupuesto. Esto genera problemas adicionales, como el isomorfismo entre instituciones, cuestión que se discutirá más adelante.

En cuanto a la distribución de la matrícula por áreas de conocimiento, hubo continuidad con las tendencias de la década anterior. Las ciencias administrativas y sociales mantuvieron su crecimiento, mientras que hubo un ligero incremento en las ingenierías y la educación tecnológica. Para este sexenio, el estancamiento de la movilidad social ya era evidente. Desde el inicio del periodo, hubo un descenso considerable de las oportunidades de

logro económico para todos los estratos ocupacionales, aunque este descenso fue mayor para las clases trabajadoras que para el resto de los estratos (Cortés y Escobar, 2005).

De acuerdo con Collins (2019), los cambios en el trabajo producen nuevos tipos de credenciales, sin embargo no todos los esquemas de credencialización funcionan de la misma forma. El acceso de los distintos sectores sociales a las credenciales y los resultados que éstas producen son diferentes. La ampliación del acceso a dichas credenciales, en este caso a la ES, no produce automáticamente una equidad en los resultados. Se puede ampliar el acceso y seguir reproduciendo la inequidad.

En este sentido, se observó que a pesar del aumento en la cobertura de ES, del cambio de paradigma orientado hacia la modernización, y de la implementación de políticas de equidad y calidad, el aumento en el acceso no llevó a una disminución de la inequidad. Por el contrario, el sistema de movilidad ocupacional en México se volvió más rígido que en el periodo de desarrollo estabilizador, en el que existía una mayor fluidez ocupacional. Esto quiere decir que el papel de las instituciones sociales (incluida la educación superior), contribuyó cada vez menos a la competencia por las posiciones ocupacionales, y otras cuestiones como la ocupación de los padres se convirtieron en factores más determinantes para la movilidad social.

Con el cambio de sexenio y la llegada a la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), se observó una línea de continuidad respecto a las políticas del sexenio anterior. Hubo avances importantes en las cifras de cobertura y eficiencia terminal en la educación básica, derivados de la prioridad asignada a este nivel educativo con respecto al tipo superior (Martínez, 2001).

Asimismo, se continuó con los programas compensatorios, que abarcaron todas las entidades del país, incluyendo programas con financiamiento internacional. Por otra parte, continuaron los apoyos a las universidades públicas mediante el FOMES, y surgió el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), que constituyó el eje de la nueva política nacional de educación superior (Martínez, 2001). De esta forma, durante todo el curso de la década de los 90, se dio un impulso significativo a la evaluación del personal académico a través de programas de estímulo salarial (Rodríguez, 1998).

Por otra parte, se consolidó el proyecto de las Universidades Tecnológicas, iniciado en el sexenio anterior, que ofrecían carreras de corta duración. En cuestión de ampliación del acceso, se observa que la creación de este tipo de instituciones estuvo orientada a satisfacer la atención del segmento de la población que estaba excluido de otras oportunidades de acceso a la educación superior pública. Se crearon diversos mecanismos de evaluación de programas e instituciones de educación superior como el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) (Martínez, 2001).

Los incrementos al financiamiento que la ES había tenido en el sexenio pasado se vieron interrumpidos a partir de 1995 debido a la crisis financiera de 1994. Los niveles de financiamiento ya no se recuperaron hasta finales del sexenio.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, se reconoció el rezago en materia de cobertura y el estancamiento de la expansión del sistema de educación superior. Por ello, se analizó la necesidad de ampliar la cobertura social universitaria. Se estableció como propósito el abrir 400 mil nuevas plazas durante el sexenio, y para ello se definieron varias estrategias como: la construcción de nuevas unidades, la utilización de telecomunicaciones y sistemas abiertos, y el uso intensivo de la capacidad instalada (Rodríguez, 1998).

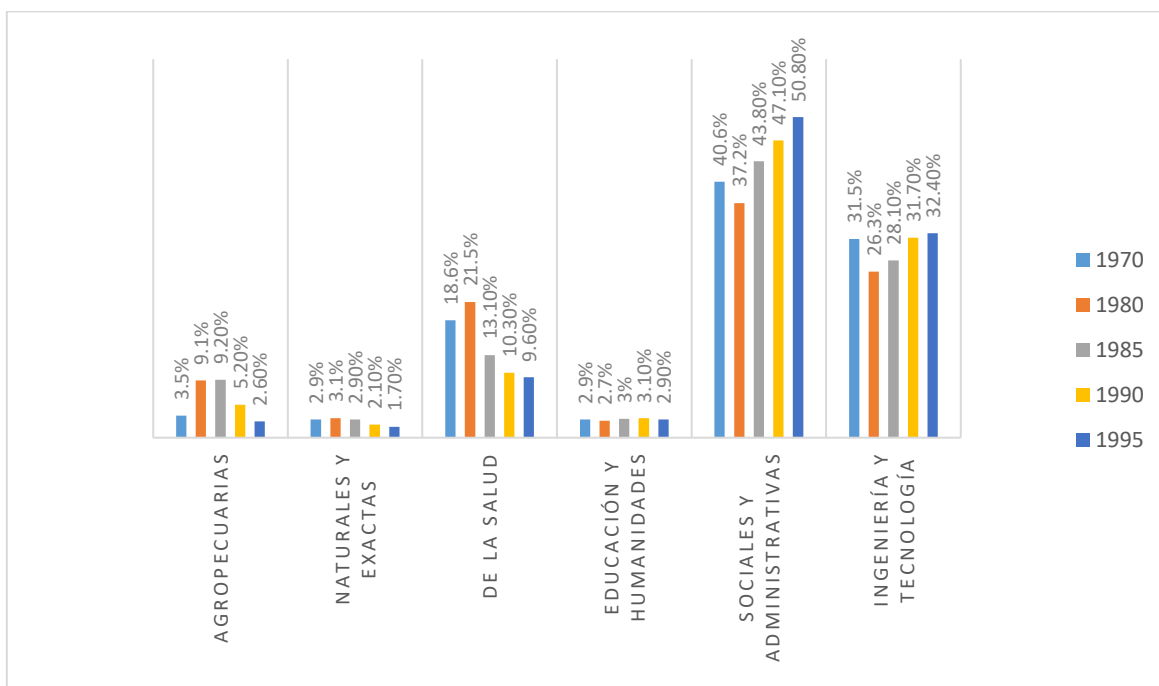
Durante este periodo, prevaleció el impulso que adquirió el sector privado durante la década de los 80. La proporción de alumnos inscritos en el sector público, que en la década de los 80 permaneció invariable, descendió en 1992 a 80.9% y en 1995 a 78% (Rodríguez, 1998). Esta situación se revirtió a partir del año 2003, cuando se empezó a observar una reducción en su velocidad de expansión y una recuperación del dinamismo de la matrícula pública. Sin embargo, gracias al crecimiento de las IES privadas, la cobertura en educación superior tuvo un incremento importante: se pasó de 12.7% a 21.6%.

En cuanto a la distribución de la matrícula por áreas de conocimiento, se observa que para el año de 1995, más del 50% de la población se encontraba inscrita en carreras del área de ciencias sociales y administrativas (Véase Figura 7). Este crecimiento se debió al incremento de la demanda de profesionistas en las áreas contables, administrativas e informáticas. Lo mismo ocurrió con el área de ingeniería y tecnología, que tuvo un ligero

crecimiento debido a la gran demanda de formación profesional en disciplinas asociadas a la computación (Rodríguez, 1998) y al impulso de las Universidades Tecnológicas.

Figura 7

Distribución de la matrícula por área de conocimiento de 1970 a 1995



Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez (1998, p. 37).

En cuanto a la composición de la matrícula, hubo cambios en la distribución por género. En este sentido, se observa una mayor participación de las mujeres, que llegaron a representar casi la mitad de la población escolar, no solo por el aumento del acceso para este grupo sino por la disminución en la cantidad de varones que accedían a la educación universitaria (Luengo, 2003). Esto implicó específicamente para las mujeres un ligero aumento en las oportunidades de movilidad social, aunque no para todos los estratos. Únicamente para los estratos económicos más altos, mientras que los inferiores siguieron teniendo escasas oportunidades de movilidad social (Cortés y Escobar, 2005).

Por otro lado, a partir de 1990, se observó un aumento significativo en la participación en la matrícula de ES de estudiantes provenientes de los deciles de ingreso más desfavorecidos (I a IV), aunque es hasta el sexenio de Vicente Fox que esta participación tuvo su auge (Villa, 2013).

La equidad, la calidad y la pertinencia de la educación fueron los propósitos fundamentales del Programa de Desarrollo Educativo del gobierno de Ernesto Zedillo (Mendoza, 2015). En dicho documento, además de los objetivos de cobertura y calidad, se planteó la profesionalización del profesorado, como condición para elevar la calidad de la educación, y se realizó una reelaboración conceptual para establecer los criterios de promoción de la pertinencia de la ES.

La pertinencia se planteó en términos de que la oferta y demanda educativa fuera acorde con el comportamiento del mercado laboral y las perspectivas de empleo. Asimismo, se estableció que las IES debían vincularse con las comunidades más alejadas de los beneficios del desarrollo para impulsarlo.

Para Cortés y Escobar (2005), este periodo presidencial se cataloga como el periodo de reestructuración económica, debido a que ocurrió después de la transición marcada por el sexenio de Carlos Salinas en el que se dio el tránsito hacia el modelo neoliberal y el abandono del modelo de sustitución de importaciones. A partir del cambio de modelo económico, dichos autores establecen que hubo un conjunto de fuerzas que operaron en distintos sentidos sobre la estructura social y de empleo, modificando la naturaleza de la estratificación.

Mientras que por un lado se amplió la cobertura de los servicios educativos públicos, por otro lado hubo cambios importantes en la naturaleza del mercado de trabajo. El Estado perdió la capacidad de emplear a los egresados, y el sector privado buscaba emplear a personas con menores demandas salariales y de seguridad social. Hubo una degradación de las posiciones superiores en la escala laboral, por lo que el acceso a las mismas ya no garantizaba los resultados de décadas anteriores.

Aunado a esto, se redujo la diferencia de ingresos entre el empleo manual y el no manual, lo cual dificultó aún más la movilidad social. “Cuando comparamos el periodo de reestructuración con el de ISI [sustitución de importaciones], se observa que la movilidad social baja para todas las clases sociales sin excepción” (Cortés y Escobar, 2005, p. 58).

Esto no impidió que la demanda de ingreso a la ES siguiera concentrándose en las mismas áreas de conocimiento. Para este momento, la expectativa de movilidad social

relacionada con las carreras de más alta demanda como administración, contaduría, medicina y derecho ya se había afianzado en la sociedad. Para Trow (1973), la expansión favorece esta expectativa de movilidad social. Si bien establece que cuando se alcanza la educación superior de masas la ES pasa de ser un privilegio a un derecho o incluso una obligación, también se convierte en una aspiración alcanzable para una gran parte de la población.

Enviar a los hijos a la universidad comienza a parecerse a la adquisición de un automóvil o una lavadora, es un símbolo de prosperidad. Y no cabe duda que la población de las sociedades industriales avanzadas tienen una expectativa bien establecida de una mejora en sus condiciones de vida. Ya es, y seguirá siendo en el futuro, un símbolo de estatus social ascendente (Trow, 1973, p. 41).

Por otro lado, la expectativa de movilidad social no solo compete al individuo que ingresa a la ES, sino que sienta las bases de la movilidad social de la familia a través de varias generaciones. En consecuencia, la alta expectativa relacionada con ciertas carreras generó que, desde el sexenio de Ernesto Zedillo hasta el término del gobierno de Felipe Calderón, la distribución de la matrícula por área de conocimiento se mantuviera más o menos estable. Las excepciones fueron: el descenso en la matrícula del área de Educación y Humanidades durante ese periodo, que fue el resultado de la disminución de la matrícula en la educación normal, y el crecimiento en el área de Ingeniería y Tecnología, debido al impulso que se le dio a las Universidades Tecnológicas durante toda la década (Véase Figura 8) (Villa, 2013).

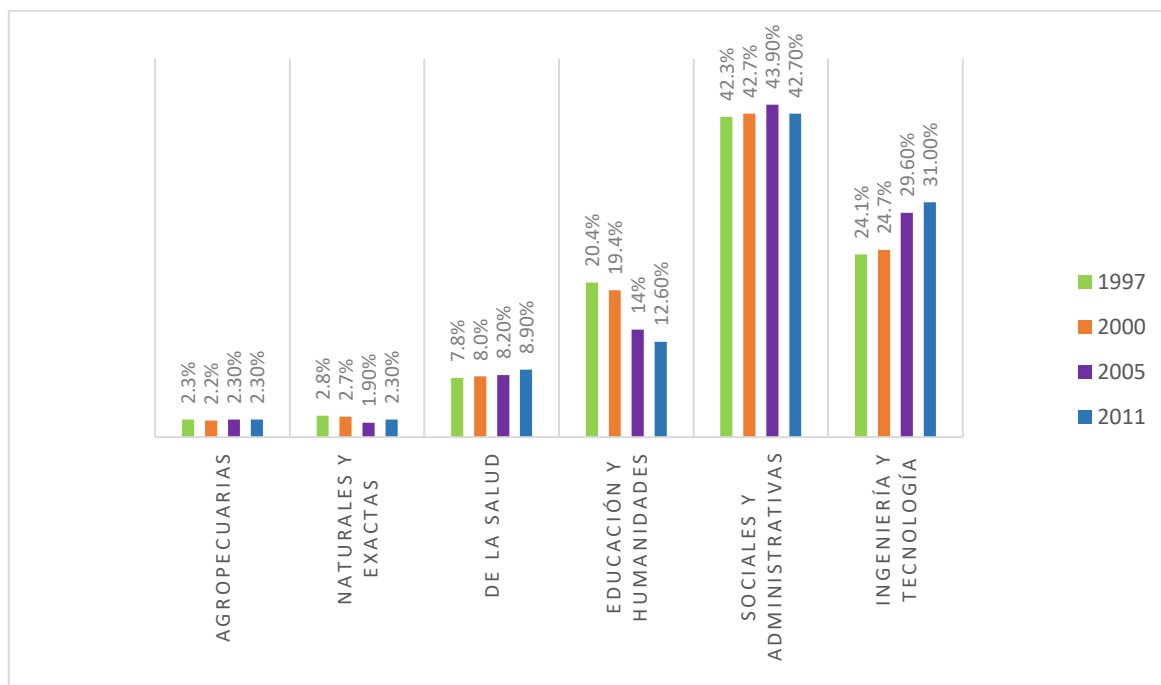
En la etapa de transición política ocurrida a partir del año 2000, con la llegada de Vicente Fox (2000-2006) a la presidencia, se elaboró el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006, en el que se le dio especial relevancia a la educación media superior debido a que se previó que sería el nivel que presentaría un mayor crecimiento durante el sexenio, como consecuencia de las tendencias demográficas y del aumento en la eficiencia terminal de la educación primaria y secundaria (Martínez, 2001).

El objetivo principal del PRONAE en relación a la ES fue “impulsar el desarrollo con equidad de un sistema de educación superior de buena calidad que responda con oportunidad a las demandas sociales y económicas del país, y obtenga mejores niveles de certidumbre, confianza y satisfacción con sus resultados” (Mendoza, 2015, p. 10). Para ello, se establecieron tres objetivos estratégicos: la ampliación de la cobertura con equidad, una

educación superior de buena calidad y la búsqueda de la integración y coordinación de la educación superior.

Figura 8

Distribución de la matrícula por área de conocimiento en 1997, 2000, 2005 y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de Villa (2013, p. 90).

Por otro lado, se le dio continuidad al PROMEP, y se contempló un aumento extraordinario de la demanda de ES durante el sexenio. Para atender a esta demanda, se estableció como meta el aumento en el número de instituciones, así como la diversificación de los programas, prestando especial atención a los programas de dos años, haciendo énfasis en la pertinencia y la calidad. Asimismo, se le dio continuidad a los programas de evaluación de las instituciones (Martínez, 2001).

En el PRONAE se estableció además, para la ampliación de la cobertura en ES, la continuación de la política de descentralización educativa que se impulsó desde la década anterior, en la que se le otorgaba a los estados un papel activo en la expansión de la ES. Por otro lado, se estableció que las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) debían encargarse de la constitución de sistemas estatales de educación superior (Mendoza, 2015). Estos organismos junto con otros, se crearon desde finales de los

70, y fueron concebidos como espacios de planeación en cada una de las entidades federativas, e involucraban la participación del gobierno del estado, un representante de la SEP y los titulares de las IES.

Se pretendía lograr la coordinación de la educación superior de acuerdo con lo que se estableció en el Plan Nacional de Educación Superior, sin embargo dichos organismos tuvieron un funcionamiento irregular y fueron reactivados en 1997 por la SEP, para que tuvieran una mayor incidencia en la planeación de la oferta educativa. La descentralización se había impulsado desde finales de los 70, mediante la creación de instituciones públicas bajo el régimen jurídico de organismos descentralizados de los gobiernos de los estados (Mendoza, 2015).

Así, se otorgó a los estados un papel central para la creación de instituciones. Por otro lado, durante este periodo se continuó con la tendencia de dar prioridad a la educación tecnológica sobre la universitaria tradicional, debido a que se estableció que la diversificación de la oferta educativa en los estados debía corresponder con las necesidades de desarrollo local y la formación para el trabajo.

Para la ampliación de la oferta, se crearon dos nuevos subsistemas de nivel superior: las universidades politécnicas y las universidades interculturales. A diferencia de los sexenios anteriores, en los que el toque distintivo de la política fue la conformación del subsistema de universidades tecnológicas con la oferta de programas de corta duración, en este sexenio las iniciativas de diversificación del sistema se concretaron en estos dos nuevos tipos de IES.

De este modo, se justificó tanto la diversificación como la pertinencia de la oferta en educación superior. Las universidades politécnicas contaron con un enfoque basado en competencias profesionales y laborales, y un modelo curricular flexible, con el propósito de que los egresados pudieran incorporarse rápidamente al ámbito laboral. Sin embargo, no tuvieron el crecimiento esperado. Al finalizar el sexenio habían atendido a poco más de 12 mil alumnos, lo cual no representó una cifra relevante en cuestión de absorción de la matrícula (Mendoza, 2015).

Una característica de este periodo fue que se estabilizó el crecimiento acelerado de la matrícula en las IES particulares que había ocurrido durante la década anterior, con lo cual hubo cambios en la distribución: el 67.7% de la matrícula fue pública y el 32.3% fue privada.

En cuestión de distribución territorial, hubo un crecimiento desigual en las distintas entidades del país. La política que estableció el PRONAE para aumentar la cobertura en los estados con mayor rezago no tuvo los mismos resultados en todos ellos. Los cinco estados con mayor rezago al inicio del sexenio se mantuvieron en la misma situación al final del mismo, por lo que hubo pocos avances en materia de equidad en la cobertura durante este periodo (Mendoza, 2015).

Una de las críticas realizadas a las políticas de educación superior durante este periodo es que no existió un cambio importante, sino una línea de continuidad con las políticas de los 90. Se siguió intentando elevar la calidad educativa a partir de la evaluación, la acreditación y la certificación de programas, y se dejó al mercado la provisión de servicios educativos que no alcanzaban a ser cubiertos por las instituciones públicas.

Para Luengo (2003), una cuestión muy importante al analizar el contexto de la ES en los primeros años del siglo XXI es la crisis institucional de la UNAM, que tuvo como consecuencia una huelga de un año y en un conflicto nacional de la educación pública. Esto tuvo como consecuencia que, a partir de entonces, las autoridades educativas se vieron obligadas a ponderar cautelosamente cualquier intento de introducir reformas o iniciativas, “sobre todo aquellas que tienen relación con la gratuidad, restricciones al ingreso, permanencia de estudiantes, vínculos con los organismos encargados de la evaluación de alumnos u otro tipo de decisiones autoritarias” (p. 29).

En cuestión de ampliación del acceso y la participación, a partir del año 2001 se estableció un programa de becas orientadas a los alumnos de escasos recursos, llamadas Becas PRONABES (Programa Nacional de Becas de Educación Superior). Estas becas fueron asignadas a los alumnos provenientes de los cuatro primeros deciles de ingresos, con el fin de aumentar su participación en la educación superior (Villa, 2013).

Durante este sexenio y el siguiente, las estrategias para la ampliación de la cobertura fueron muy similares, debido a que en ambos se siguieron las políticas establecidas por la SEP desde 1997, que dejaron a los estados la responsabilidad de decidir qué instituciones crear, qué áreas de conocimiento debían reforzarse y en qué lugares se debían crear nuevas oportunidades de oferta educativa (Mendoza, 2015).

Dentro de las estrategias de ampliación de cobertura del gobierno de Vicente Fox, se planteó que debía haber una asociación entre expansión, equidad y calidad, por lo que el aumento de cobertura debía ir acompañado de una ampliación en el acceso a la educación superior de los grupos desfavorecidos, particularmente de la población indígena, así como privilegiar a las entidades que presentaran un mayor rezago en el indicador de cobertura, cuidando conservar la calidad de la oferta educativa (Mendoza, 2015).

De este modo, se establecieron como metas el incremento de por lo menos un 30% en el indicador de las entidades federativas que estuvieran por debajo de la media nacional en cuestión de cobertura, triplicar la matrícula de estudiantes indígenas, la asignación de 300 mil becas para el año 2006, y aumentar la matrícula en programas de educación superior abierta (Mendoza, 2015).

Para el año 2006, la oferta de programas educativos se concentraba principalmente en las ingenierías, y en menor medida en el área de administración y negocios. Por otra parte, las universidades politécnicas no tuvieron el crecimiento esperado durante el sexenio, y en el caso de las universidades interculturales, de las siete que fueron creadas durante el periodo, solo cuatro de ellas reportaron información sobre su matrícula, y fueron: la del Estado de México, Chiapas, Puebla y Tabasco, que en conjunto atendieron a casi dos mil alumnos (Mendoza, 2015).

Con el establecimiento de estos dos nuevos tipos de instituciones, se diversificó más el sistema público de ES, a pesar de que el mayor crecimiento lo tuvieron los subsistemas tecnológicos, mientras que las universidades interculturales únicamente atendían al 4% de la matrícula en instituciones de reciente creación. Durante este periodo no se consideró como prioridad la creación de universidades públicas. La única universidad pública creada con funciones de investigación, docencia y difusión fue la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Por otra parte, hubo un lento crecimiento de la matrícula en las instituciones de reciente creación, en comparación con las instituciones ya existentes.

De este modo, las UPES ampliaron la presencia regional en los estados mediante la apertura de nuevos campus. Asimismo, se impulsó la educación abierta y a distancia, a través de la impartición de programas educativos en modalidades no escolarizadas, aunque hubo poco crecimiento en esta modalidad durante el sexenio. En las instituciones públicas, los

estudiantes inscritos en modalidades no escolarizadas se concentraron en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). En contraste, en las IES particulares se duplicó la matrícula no escolarizada durante el mismo periodo.

En cuestión de acceso, las becas PRONABES fueron entregadas a más de 300 mil estudiantes con ingresos de hasta tres salarios mínimos en todo el sexenio. Por otra parte, hubo un aumento importante de la población indígena en la educación superior en algunos estados, como resultado de las políticas implementadas: en estados como Oaxaca y Chiapas, la población indígena llegó a representar alrededor del 10% de la matrícula en las IES públicas (Mendoza, 2015).

Con las cifras actualizadas de la población del rango 18-22 años para los años de inicio y fin del sexenio, la TBC en la modalidad escolarizada pasó del 19.2 al 23.6%, y en ambas modalidades (escolarizada y no escolarizada) del 20.6 al 25.2%; el aumento de la matrícula total de TSU y licenciatura fue de poco más de 468 mil alumnos, con un incremento promedio anual de 78 mil. Con ello, el número de estudiantes atendidos pasó de dos millones a poco más de 2.5 millones (Mendoza, 2015, p. 13).

De acuerdo con Hernández (2011), hasta el sexenio de Vicente Fox se identifica una continuidad en la preocupación por la calidad, y la incorporación de los objetivos coyunturales. Esta continuidad en las estrategias implementadas debió haber sido una primera condición para que se observaran resultados positivos de la intervención gubernamental en este sentido, ya que dicha continuidad transexenal permite que estas sean vistas como políticas de Estado y no de gobierno.

Sin embargo, desde el sexenio de Carlos Salinas hasta el de Vicente Fox la educación superior en México sufrió transformaciones radicales. No solo en sus procesos y coordinación, sino que las modificaciones ocurrieron desde “las coordinadas axiológicas que legitiman hoy en día a la educación superior como bien público y de utilidad social” (Hernández, 2011, p. 106).

[...] la profundidad del cambio se expresó en que los objetivos explícitamente formulados y perseguidos en los tres programas sectoriales aquí considerados sustituyeron abruptamente el *ethos* axiológico que, de manera implícita y bajo el auspicio del Estado benefactor, había justificado a la educación superior en su tránsito

hacia un sistema de masas. Así, a finales de los años ochenta también empezó a cobrar relieve y visibilidad un conjunto de orientaciones básicas que en buena medida reforzaban la idea de que la organización y coordinación, tanto institucional como sistémica, eran las condiciones *sine qua non* para avanzar, a su vez, en la calidad y la cobertura de la educación superior, si bien relegando a un segundo plano su pertinencia. (Hernández, 2011, p. 106)

De este modo, se redefinió la identidad y la misión de las IES, y se implementaron nuevas prácticas de acuerdo con los principios de la modernización. Si bien estos principios requirieron ajustes en su implementación en los diferentes subsistemas, lograron permear los aspectos fundamentales de las tareas sustantivas de la ES: la transmisión, generación y difusión del conocimiento.

A partir de estas nuevas orientaciones, las IES realizaron ajustes a sus normativas y a sus estructuras organizacionales, así como a sus procesos administrativos, que fueron modernizados incorporando métodos gerenciales. Se pusieron en marcha procesos para verificar el grado de eficiencia en el cumplimiento de las metas institucionales, por lo que el sistema de educación superior se vio obligado a modificar su comportamiento “bajo el supuesto pragmático del desempeñismo” (Hernández, 2011, p. 108).

Por lo tanto, hubo una reconfiguración del sistema de educación superior a consecuencia de la expansión y diferenciación de la oferta educativa, pero no se logró una mayor equidad en la distribución geográfica, lo cual se observa a partir del análisis de las brechas de cobertura entre regiones, cuestión que hasta el año 2022 no se ha podido resolver. Por otro lado, tampoco se logró resolver los problemas de “la permanencia, del egreso o de los resultados de aprendizaje, e incluso, de la inserción laboral de los egresados” (Hernández, 2011, p. 110).

Otro de los problemas que no se resolvió fue la pertinencia. En este sentido, se estableció que la creación de las universidades tecnológicas se sujetaría a los resultados de los estudios previos de factibilidad, en donde se definiera la pertinencia de su creación y de las carreras a ofrecer a partir de las demandas de la región en la que se ubicarían. Sin embargo, en la práctica, su creación no siempre fue resultado de una estrategia de planeación. En ocasiones, su fundación respondió a una intencionalidad más social y política que educativa,

sobre todo en zonas de alta marginación, altos índices de violencia o intensos flujos migratorios.

[...] con base en el modelo de los institutos universitarios de tecnología de Francia, las UT buscaron ofrecer opciones cortas, pertinentes y polivalentes para ampliar, con equidad y de manera descentralizada, las oportunidades de acceso a la educación superior pública. (Hernández, 2011, p. 115)

La mayoría de estas instituciones estuvieron ubicadas en regiones desfavorecidas o en condiciones de marginación, por lo que el 90% de la matrícula estaba compuesta por jóvenes que provienen de hogares en donde sus padres no tuvieron acceso a la educación superior. Sin embargo, no eligieron este tipo de formación como su primera opción para cursar estudios superiores porque los títulos obtenidos en estas instituciones no representan la misma ventaja que los que ofrecen las IES tradicionales, ni responden a sus expectativas sociales de acceso a la educación superior.

Por lo tanto, en cuestión de pertinencia, las universidades tecnológicas no tomaron en cuenta la demanda de títulos universitarios, aún en zonas marginadas. A partir de ello, se estableció la reforma a este subsistema, en el que se ofrecerían además licenciaturas, con el propósito de atraer a más alumnos que no vieron en este tipo de instituciones una opción viable, además de cubrir las metas de cobertura.

Esto indica que, en lugar de tratar de integrarse de manera inmediata a la estructura productiva de sus regiones para resolver los problemas socioeconómicos que las afectan, los estudiantes tienen la expectativa de continuar con estudios de licenciatura, ingeniería o especialización.

Fue por ello que se impulsó la creación de los subsistemas de universidades politécnicas e interculturales. En el caso de las politécnicas, además de tener el propósito de diversificar el sistema de educación superior, su creación se justificó con el argumento de dar atención a la demanda de ingreso a la ES con una oferta que resultara pertinente a las diversas regiones del país y que permitiera a los egresados incorporarse favorablemente en el mercado laboral. Se esperaba que en estas universidades pudieran continuar su formación profesional los egresados de las universidades tecnológicas (Mendoza, 2015).

Así pues, las 15 UP creadas entre 2002 y 2005 en 12 estados de la República vinieron a rescatar a los TSU que estaban condenados al inmovilismo educativo o a la repetición parcial para poder acceder a un título de mayor prestigio en el mercado laboral. (Hernández, 2011, p. 116)

En el caso de las universidades interculturales, se estableció como propósito promover la formación de profesionales en regiones con alta población indígena. Sin embargo, a pesar del aumento de cobertura, persistió la desigualdad en el acceso a la ES. No hubo una adecuada distribución territorial de las oportunidades de educación superior. Por el contrario, el sistema siguió estando altamente concentrado. En el año 2003, se mencionaba que

Es necesario evitar reducir las opciones disponibles a los habitantes de determinadas regiones –no es posible seguir abriendo oportunidades exclusivamente de educación técnica por el sólo hecho de que las comunidades beneficiadas son fundamentalmente rurales o indígenas. Es necesario idear instituciones de educación superior que puedan atender diversificada, flexible y pertinentemente a grupos sociales hasta la fecha excluidos de la posibilidad de obtener una educación de alto nivel y de buena calidad. (Luengo, 2003, p. 28)

Las universidades interculturales fueron creadas en los estados de Guerrero, México, Chiapas, Puebla, Tabasco y Quintana Roo. De acuerdo con Hernández (2011), son el tipo de institución que encarna más nítidamente los objetivos gubernamentales de pertinencia. El proyecto inició a partir de las peticiones de distintos grupos vinculados a las comunidades indígenas que solicitaron la creación de universidades que geográficamente y culturalmente fueran cercanas a sus pueblos, debido a que no consideraban que en las IES existentes hubiera las condiciones para incorporar a sus jóvenes en un contexto pertinente a su cultura. Se pensó que los programas ofrecidos en este tipo de instituciones fueran opciones pertinentes para el desarrollo regional y estatal de las comunidades.

Sin embargo, de acuerdo con Hernández (2011), la ampliación y diferenciación de las instituciones que ocurrió a partir de las políticas de aumento de cobertura implementadas en varios sexenios genera una idea equivocada de diversidad. Por el contrario, a pesar de la variación en la oferta institucional han predominado tendencias de isomorfismo, es decir, una replicación institucional que genera que las instituciones de reciente creación o las menos

consolidadas, independientemente si son públicas o privadas, traten de parecerse a aquellas con una alta demanda.

Esta tendencia mimética se ha visto reforzada, paradójicamente, por el efecto que han tenido las propias políticas orientadas a mejorar la calidad sobre las políticas orientadas a ampliar la cobertura por la vía de la “diversificación”, ya que al adoptar para ello un marco estándar de gestión de la calidad han provocado la creciente homogenización de los modelos educativos, tanto al interior de un mismo sector como intersectorialmente. (Hernández, 2011, p. 117)

Por otra parte, las políticas de aumento de equidad en la cobertura del sexenio de Vicente Fox, que se materializaron en el programa de becas PRONABES, utilizaron este sistema compensatorio como una forma de orientar la demanda hacia carreras que fueron consideradas de interés para el país. A pesar de ello, no se modificaron las tendencias. Los estudiantes siguieron eligiendo las carreras de alta demanda, y preferían los programas de licenciatura antes que los de TSU. La expectativa de movilidad social asociada a estos programas, y la percepción que se tiene sobre el prestigio y el aumento en las oportunidades de incorporarse rápidamente al ámbito laboral generan que estas tendencias sean difíciles de modificar, aún hoy en día, casi dos décadas después.

A pesar de que las metas más importantes que se establecieron en el programa PRONABES no se lograron, como el lograr una cobertura del 28% en el año 2006, o la disminución de las brechas de cobertura entre los estados, hubo avances en algunos estados en cuestión de equidad, por ejemplo en Chiapas y Oaxaca, donde uno de cada diez estudiantes inscritos en las IES públicas eran de origen indígena (Mendoza, 2018).

Durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se dio continuidad a algunos significados, acciones y funciones de la agenda de los gobiernos anteriores, mientras que otros sufrieron modificaciones. En este sentido, en los seis objetivos que se establecen “no se modifica la reiteración, atinada, de la necesidad de trabajar sobre la calidad, la equidad, la pertinencia y la participación” (CEE, 2007, p. 8). Sin embargo, una de las modificaciones que hubo fue el cambio de paradigma, evidente en la redacción de los objetivos y en la estructura del documento, en donde varios

de los indicadores fueron reducidos a su carácter cuantitativo, sin que se establecieran las acciones necesarias para su cumplimiento.

En los Retos se dice que: “La exigencia de una educación de calidad ha de ser más radical y urgente en las escuelas donde se forman los alumnos provenientes de los sectores más desprotegidos y vulnerables”. Esperaríamos que luego, en las acciones, dicha afirmación estuviera sistémicamente recogida en el objetivo 2: equidad. No obstante, al leer los indicadores, encontramos que la equidad es tratada únicamente como un asunto de ampliación de la oferta educativa: cobertura, becas y algo de equipamiento de la Telesecundaria. (CEE, 2007, p. 9)

De igual manera, la pertinencia y la participación se contemplan en el segundo objetivo, que se refiere a la ampliación de las oportunidades educativas con el fin de reducir la desigualdad y cerrar las brechas entre los grupos sociales. En cuestión de participación, se propone una mayor igualdad de oportunidades educativas para los indígenas, los migrantes y las personas con necesidades educativas especiales, así como para las mujeres (Programa Sectorial de Educación, 2007-2012).

La pertinencia se menciona, pero no se establecen las acciones que se deben llevar a cabo para hacer más pertinente la educación para estos grupos sociales. El único indicador para el que se establece una meta es el aumento en el número de niños indígenas que cursan preescolar y primaria, sin que existan metas similares para la educación superior.

Sin embargo, la pertinencia se retoma en el quinto objetivo, que se refiere a ofrecer servicios educativos de calidad. En este sentido, la pertinencia se relaciona con la calidad al vincularla con el mercado laboral:

Una educación relevante y pertinente que promueva el desarrollo sustentable, la productividad y el empleo. Para lograrlo, es necesaria la actualización e integración de planes y programas de educación media superior y superior; el desarrollo de más y mejores opciones terminales que estén vinculadas con los mercados de trabajo y permitan que los estudiantes adquieran mayor experiencia y sean competitivos. (Programa Sectorial de Educación 2007-2012, p. 4)

El eje central de la política educativa planteada en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 fue el mejoramiento de la calidad de la educación. Se establecieron dos objetivos

centrales: elevar la calidad de la educación para que los estudiantes pudieran elevar su nivel de logro educativo, tuvieran acceso a un mayor bienestar y contribuyeran al desarrollo nacional; y la ampliación de las oportunidades educativas con el fin de reducir la desigualdad entre los grupos sociales.

Asimismo, se establecieron como objetivos el uso de las TIC, la formación integral del alumno, la educación pertinente y la gestión escolar eficiente. Una de las críticas que se realizó al Programa Sectorial, es la ausencia de un diagnóstico exhaustivo de la educación en el país. Mientras que el PRONAE dedicó varios capítulos al análisis de la educación en México y al diagnóstico de sus problemas, en dicho documento no se le dio gran relevancia.

En cuestión de ampliación de la oferta educativa,

[...] se establecieron 11 indicadores con sus respectivas metas para todos los niveles educativos, de los cuales tres se refirieron a la educación superior: aumentar de 24.3 a 30% la cobertura, considerando solamente la modalidad escolarizada; lograr que tres entidades federativas más alcanzaran una cobertura de al menos 25%, y en 2012 otorgar 400 mil becas destinadas a estudiantes cuyo ingreso familiar se ubica en los cuatro primeros deciles de ingreso. (Mendoza, 2015, p. 16)

En este sentido, las líneas de acción propuestas fueron similares a las del programa sectorial del sexenio anterior, por lo que se observa una continuidad en cuanto a las políticas de ampliación de la oferta educativa. No se presentaron planteamientos novedosos con relación al periodo anterior, ni se crearon nuevos subsistemas. Las metas sexenales se establecieron a partir de los objetivos de aumento de cobertura y aumento en el número de becas a estudiantes de escasos recursos.

Durante este sexenio, la matrícula de la ES pública tuvo su mayor crecimiento. Este aumento de matrícula y por lo tanto de cobertura, se debió al despliegue de cuatro estrategias: la apertura de nuevas instituciones, la ampliación de la infraestructura de las IES existentes, el uso eficiente de la capacidad instalada y la ampliación de la oferta educativa no escolarizada (Villa, 2013).

A pesar del fomento a la educación pública y de que se propició la creación de nuevas IES de carácter público en todo el país, en los dos sexenios panistas no se detuvo el crecimiento de la ES de carácter privado. El sector privado fue el que más IES puso en marcha

durante este periodo. Muchas de ellas eran pequeñas, con menos de 500 estudiantes, y concentraban su oferta educativa en las disciplinas económico-administrativas y en humanidades, que son las más económicas.

Estas instituciones se beneficiaron de una política de desregulación expresada en el Acuerdo 279 a partir de 2002, que permitió reducir y simplificar los trámites para el registro y obtención del Registro de Validación Oficial de Estudios (RVOE), y se eliminaron las instancias de evaluación y supervisión de la SEP sobre los programas académicos privados. Por ello, durante este periodo el número de escuelas particulares creció a más del doble (Villa, 2013).

En cuestión de ampliación del acceso, se crearon 140 IES públicas, la mayoría en el subsistema tecnológico, debido a que se siguió dando prioridad a estas modalidades. Otra cuestión importante en relación al aumento de cobertura en el periodo fue la creación en el año de 2012 de la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM),

[...] que reportó contar, en el ciclo escolar 2012-2013, con 58 mil alumnos. Si sumamos esta matrícula a la escolarizada, en el sexenio se abrieron cerca de 133 mil lugares en nuevas IES; tan sólo la matrícula de la UnADM absorbió el 44% de los lugares. Sin embargo, hay que considerar que alrededor del 90% de los estudiantes inscritos en esta universidad son mayores de 22 años. (Mendoza, 2015, p. 18)

Las universidades tecnológicas y politécnicas creadas durante este sexenio se ubicaron en 21 estados, mientras que en dos de ellos se impulsó la regionalización de la oferta mediante la apertura de nuevos campus. Las universidades politécnicas atendieron al doble de alumnos que las tecnológicas. Por otra parte, se crearon institutos tecnológicos tanto federales como estatales, así como universidades de apoyo solidario. Mediante la creación de nuevas IES, se amplió la matrícula en modalidad escolarizada en una mayor proporción que el sexenio anterior.

En cuanto al aumento de la capacidad instalada de las IES existentes, se crearon 96 campus en distintos subsistemas y se asignaron fondos para la ampliación de su infraestructura. A diferencia de las estrategias de creación de nuevas IES, en donde se privilegió a las instituciones tecnológicas, esta política de ampliación privilegió al sistema de UPES.

Por otra parte, se realizaron reformas al subsistema de universidades tecnológicas mediante las cuales se empezaron a ofertar a partir del año 2009 programas educativos de licenciatura, debido a que los programas terminales de TSU resultaban poco atractivos para un amplio sector de la población. Mediante estos programas, se podía obtener una licenciatura con cinco cuatrimestres de formación adicionales. De este modo, se logró el aumento de la matrícula en las universidades tecnológicas, que pasó de 67 mil en el ciclo escolar 2006-2007 a 170 mil en el ciclo escolar 2012-2013 (Mendoza, 2015).

La educación no escolarizada se trató de impulsar mediante el apoyo a los programas impartidos por las IES en esta modalidad, además de la creación de la UnADM. Sin embargo, la matrícula de las UPES en modalidad no escolarizada fue de apenas 26 mil estudiantes, concentrados en 3 instituciones: la UNAM, el IPN y la UPN, por lo que el crecimiento de la matrícula en esta modalidad ocurrió a un ritmo muy inferior al de la educación privada, que en todo el sexenio presentó un crecimiento en dicha modalidad del 127% (Mendoza, 2015).

Al igual que en el sexenio anterior, no se logró subsanar las brechas de cobertura entre regiones. Siete estados ampliaron sus brechas, mientras que solo Zacatecas presentó un crecimiento. En el caso contrario, Oaxaca duplicó la brecha y pasó a ser la entidad con mayor rezago en 2012. En los dos sexenios panistas, la mayor parte de las IES públicas que se crearon se establecieron en municipios que carecían de oferta educativa de nivel superior, o en ciudades de tamaño medio, por lo que sí existió una desconcentración territorial de la oferta.

Por otra parte, si bien es claro el impulso que se le dio a la educación tecnológica, existe escasa información que explique las razones para la creación de los tipos específicos de instituciones creadas en cada localidad. “No queda claro por qué en unos casos se optó por crear una universidad tecnológica, en otros por una universidad politécnica y en otros más por un instituto tecnológico” (Mendoza, 2015, p. 25). En este sentido, se desconoce si las decisiones tomadas en relación a la apertura de nuevas IES obedecieron a motivos distintos a los de orden educativo.

En cuanto a la participación, se amplió el sistema de universidades interculturales, con la apertura de seis nuevas IES en los estados de Guerrero, Michoacán, Quintana Roo,

Nayarit, San Luis Potosí e Hidalgo. En conjunto, estas IES tuvieron una matrícula de más de 4 mil alumnos.

Para el año 2010,

[...] la educación superior pública integraba de manera equilibrada a los distintos estratos sociales, pues [...] atendía al 31 por ciento de los estudiantes provenientes de los cuatro primeros deciles de ingreso, mientras la particular sólo se ocupaba del 13 por ciento. En contraposición, mientras la ES pública atendía al 36.6 por ciento de los estudiantes pertenecientes a los dos últimos deciles, es decir, los más favorecidos, la ES particular albergaba al 50 por ciento de ellos (Villa, 2013, p. 93).

Para el ciclo escolar 2012-2013, la tasa bruta de cobertura en el nivel superior pasó del 25.2% que se reportaba al inicio del sexenio, a un 32.1%, lo que representó un aumento de 6.9 puntos porcentuales. Esto fue el resultado de las políticas de ampliación de cobertura y de la dinámica poblacional. Con ello, casi se duplicó la ampliación de la oferta ocurrida en el sexenio de Vicente Fox, abriendo en promedio 154 mil lugares cada año, y llegando a más de 3 millones de estudiantes para finales del periodo de gobierno del presidente Felipe Calderón (Mendoza, 2015).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se estableció como meta en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 el logro de un “México con Educación de Calidad” (PND 2013-2018, p. 59). Para lograrlo, se establecieron los siguientes objetivos: la educación de calidad, la inclusión y equidad en el sistema educativo, el acceso a la cultura, el fomento del deporte y la cultura de salud, el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación para el progreso económico, y el enfoque transversal para la educación de calidad.

En el primer año del sexenio, la agenda estuvo centrada en las reformas que afectaron a la educación básica, media superior y normal con la creación de tres sistemas, que fueron: el Servicio Profesional Docente, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Sistema de Gestión e Información Educativa. La educación superior no estuvo contemplada en las reformas, excepto por la educación normal (Mendoza, 2017).

En materia de educación superior, las dos propuestas más importantes fueron la ampliación de la cobertura y el aumento del financiamiento (Acosta, Rodríguez y Jiménez, 2018). Se propuso el incremento sostenido de la cobertura hasta alcanzar al menos el 40%,

así como la ampliación de la oferta educativa en las distintas modalidades, incluyendo la mixta y la no escolarizada, la diversificación de la oferta educativa y la atención prioritaria a las regiones con mayor rezago educativo (PND 2013-2018).

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 mostró una clara línea de continuidad con respecto al programa del gobierno anterior. De acuerdo con Silva (2015), dicho documento no se estructuró de acuerdo con los distintos niveles y modalidades educativas, lo cual se asemeja al programa del sexenio anterior, que rompió con una larga tradición de planeación educativa en donde se establecían subprogramas sectoriales para cada nivel, que partían de un diagnóstico de los problemas para luego establecer los objetivos.

Igual que en el sexenio pasado, es evidente la falta de correlación numérica entre las estrategias, las líneas de acción y las metas. Parece difícil que mediante el establecimiento de solo nueve metas, concernientes al nivel que nos ocupa, se pueda dar cauce a más de cien líneas de acción. De esto se desprende que probablemente muchas de esas líneas no contarán con una operatividad que asegure su puesta en marcha y sus logros. (Silva, 2015, p. 44)

Sin embargo, de acuerdo con Mendoza (2017), el PSE 2013-2018 contó con una mayor precisión técnica en la medición de los indicadores. El contenido de dicho documento se estructuró en cuatro capítulos: diagnóstico, alineación a las metas nacionales, objetivos, estrategias y líneas de acción, y finalmente indicadores. En la sección del diagnóstico, en lugar de dar a conocer la situación del sistema educativo nacional, se establecen las líneas de acción que se consideraba necesario llevar a cabo en los distintos niveles educativos. A la educación superior solo se le dedicaron ocho párrafos.

Por otra parte, mientras que el crecimiento esperado durante el sexenio para lograr la meta de cobertura era de casi 8 puntos porcentuales, pasando del 32.1% reportado durante el ciclo escolar 2012-2013 al 40% que se pretendía llegar en el 2018, la meta de crecimiento de cobertura establecida para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita, apenas representaba un crecimiento del 2.3%, al pasar del 14.7% reportado en el ciclo escolar 2012-2013 al 17% esperado al final del periodo (Programa Sectorial de Educación 2013-2018, p. 90-91).

De acuerdo con Silva (2015), el hecho de que se hayan planteado metas tan bajas de crecimiento de cobertura en los sectores más pobres de la población sugiere que el fomento de la equidad en el acceso no fue una prioridad durante el sexenio, a pesar de que tanto la inclusión como la equidad constituyeron objetivos tanto del Plan Nacional de Desarrollo como del Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

En cuestión de expansión, se estableció como estrategia la ampliación y rehabilitación de la infraestructura para el aumento de cobertura, tanto en educación media superior como en educación superior. Adicionalmente, se contempló la continuidad de los programas de becas para favorecer la retención de los estudiantes en riesgo de abandono escolar, así como la creación de programas de becas para favorecer la transición al primer empleo de los egresados de educación media superior y superior (Mendoza, 2017).

Sin embargo, la agenda inicial tuvo modificaciones importantes durante los primeros años de gobierno, y los resultados al final del sexenio fueron distintos a los esperados debido a las limitaciones presupuestales y operativas hacia el final del periodo presidencial (Acosta, et. al., 2018). En los programas sectoriales de los dos gobiernos anteriores se plantearon modelos de asignación presupuestal, mientras que en el PSE 2013-2018 no se plantearon metas relacionadas con el financiamiento para la ES.

A diferencia de los dos sexenios anteriores, en los que se aumentó el presupuesto destinado a la educación superior, para el sexenio de Enrique Peña Nieto los montos fueron inferiores, excepto en el rubro de inversión en ciencia y tecnología, considerado dentro del gasto en educación superior. Asimismo, hubo una disminución en el subsidio por alumno. Por otra parte, los recursos asignados a las escuelas normales para la expansión de la oferta y el mejoramiento de la calidad tuvieron una disminución del 60% durante el periodo, lo cual contrasta con la prioridad discursiva que se les otorgó en el marco de la reforma educativa.

Sin embargo, “la evolución desfavorable del gasto frente a la expansión de la matrícula fue más una consecuencia del nuevo panorama de las finanzas públicas que de decisiones expresas de política hacia la educación superior” (Mendoza, 2017, p. 138). La crisis económica internacional y otros factores internos llevaron a la creación de políticas de ajuste que continuarían en los siguientes años con afectaciones severas al presupuesto destinado a las universidades públicas.

Lo anterior marcó una inflexión que podría significar el fin de una época de expansión sostenida del presupuesto público destinado a las universidades públicas y el inicio de una nueva etapa de contracción del gasto, con repercusiones negativas para su expansión y consolidación académica, así como para el cumplimiento de las metas establecidas en el Programa Sectorial de Educación, principalmente las relacionadas con la cobertura. (Mendoza, 2017, p. 137)

De acuerdo con Acosta et. al. (2018), los logros en la expansión de la educación superior durante este sexenio pueden ser considerados modestos o incluso limitados, debido a que no se cumplieron las metas propuestas de cobertura, financiamiento ni creación de nuevas IES. No existió una estrategia clara que se diferenciara de la que se había planteado en los dos sexenios anteriores, es decir, basar el aumento de cobertura en el crecimiento de las IES de tipo tecnológico, cuestión que ha resultado insuficiente para alcanzar las metas planteadas.

Durante este periodo, se estableció como meta alcanzar el 40% de cobertura en el nivel superior. Además, se esperaba que al concluir el sexenio, el “69.6% de la matrícula correspondiera a las IES públicas y el restante 30.4% al sector privado” (Acosta, et. al., 2018, p. 39). Por otro lado, se pretendía fomentar el crecimiento de la oferta en áreas del conocimiento específicas, y en regiones aptas para el desarrollo productivo.

Las dos estrategias utilizadas durante este periodo para el aumento de cobertura fueron el fortalecimiento a la infraestructura y el impulso a los programas de becas. El financiamiento para la infraestructura tuvo resultados menores a lo esperado debido a los recortes al presupuesto en los últimos años del sexenio. Por otra parte, los programas de becas siguieron funcionando como medidas dirigidas a aumentar la retención escolar, aunque es difícil evaluar su verdadero impacto en la permanencia de los alumnos (Acosta, et. al., 2018).

Para el año 2017, la cobertura en educación superior presentó un crecimiento del 5%, llegando a más del 37% incluyendo la educación no escolarizada. En los primeros tres años del sexenio se crearon 25 nuevas instituciones de educación superior: tres institutos tecnológicos, diez universidades tecnológicas y doce universidades politécnicas.

Sin embargo,

La distribución geográfica de las nuevas instituciones es representativa no de las propuestas de desarrollo planificado con base en las necesidades y en atención al rezago de las entidades menos desarrolladas, sino de las preferencias de la presidencia, siendo el Estado de México la entidad con el mayor desarrollo durante el sexenio (Acosta, et. al., 2018, p. 44).

Durante el primer año del sexenio, se establecieron acciones que parecían acordes a la expectativa del 40% de cobertura en educación superior. Por ejemplo, “El Programa de Educación Superior Abierta y a Distancia (ESAD) establecido en 2009 se transformó en diciembre de 2012 en la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM). A través de la UnADM se pensó apalancar una mayor cobertura en la ES, pero no logró incrementarla de forma exponencial” (Acosta, et. al., 2018, p. 45).

En el año 2013, se propuso la creación de 69 nuevas universidades públicas durante el sexenio, a partir de lo cual la SEP registró diez proyectos de inversión mediante los cuales se buscaba el financiamiento para realizar estudios de factibilidad para la creación de dichas instituciones. Se pretendía además que cuatro universidades públicas serían financiadas mediante el esquema de asociación público-privada. Sin embargo, ninguna de las propuestas se logró consolidar. “En cuanto a la construcción de nuevas IES bajo el esquema de financiamiento compartido, se ha reportado que únicamente la Universidad Politécnica de San Luis Potosí se creó bajo esta figura” (Acosta, et. al., 2018, p. 45).

A pesar de los avances logrados en este sexenio en cuanto al aumento de cobertura, la tasa de cobertura siguió siendo considerada “significativamente baja frente a los estándares internacionales, insuficiente e inequitativa para atender las necesidades educativas de millones de jóvenes” (ANUIES, 2018, p. 55). Además, las brechas de cobertura entre los estados siguieron aumentando en lugar de disminuir, condición que no permitió lograr una equidad territorial y disminuir las desigualdades sociales.

De acuerdo con datos de ANUIES (2018), para el fin del sexenio, México presentaba una situación de atraso con respecto a países que habían superado el 50% de cobertura, y que han transitado a la fase de universalización de la educación superior. Esto ocurrió no sólo en países desarrollados, sino que incluso algunos países con niveles de desarrollo similares al

de México lograron una mayor cobertura. Para el año 2018, en el país la tasa bruta de cobertura fue de 38.4%, más alta que el promedio mundial de 36.8%, pero muy por debajo del promedio de la OCDE, que fue del 72.8%, y también menor al promedio de la región de América Latina y el Caribe, que fue de 48.4%. Asimismo, se observa que México se encontraba en el lugar 80 a nivel mundial en materia de cobertura, y en el penúltimo lugar con respecto a los 35 países que forman parte de la OCDE.

El mayor incremento de matrícula ocurrió en las IES particulares y en las UPES. En cuanto a la distribución de la matrícula no escolarizada por tipo de sostenimiento, la tendencia fue la misma de los sexenios anteriores: las IES particulares atendían al 61.8% de la matrícula de licenciatura y TSU en dicha modalidad, mientras que las universidades públicas federales y estatales concentraban un 6.7 y 6.3% respectivamente (ANUIES, 2018).

En cuanto a la concentración de la matrícula por entidad federativa, se observa que a pesar del evidente incremento en cobertura, el crecimiento ocurrió de manera desigual en las distintas regiones del país. En consecuencia, las brechas de cobertura entre regiones, identificadas desde hace varios sexenios, no lograron cerrarse durante este periodo. Mientras que en la región metropolitana la cobertura para el ciclo escolar 2017-2018 fue del 97.5%, en la región sur-sureste apenas alcanzó el 28.5% (ANUIES, 2018).

Lo mismo sucedió con la absorción: mientras que en la región centro se registró un 44%, en la región sur-sureste se registró un 26.8%, donde 19 entidades federativas se encontraban por debajo del promedio nacional. Las entidades con las desventajas más notorias (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), mantuvieron su condición de rezago durante el sexenio (Acosta, et. al, 2018, p. 49).

En cuanto a la distribución de la matrícula por área de conocimiento, a partir del año 2016, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con la colaboración de la ANUIES y la SEP establecieron una nueva propuesta de clasificación denominada Clasificación mexicana de planes de estudio (CMPE), alineada a los criterios internacionales con el fin de sustentar la comparabilidad. Una característica de esta clasificación es que cambia la denominación de programa de estudios por plan de estudios, para utilizar la denominación establecida en la Ley General de Educación. En esta nueva

clasificación, se identifican diez campos amplios de formación, que son los siguientes (Véase Tabla 5):

Tabla 4

Campos amplios de formación académica en la educación superior

CLAVE	CAMPOS AMPLIOS
01	Educación
02	Artes y humanidades
03	Ciencias sociales y derecho
04	Administración y negocios
05	Ciencias naturales, matemáticas y estadística
06	Tecnologías de la Información y la Comunicación
07	Ingeniería, manufactura y construcción
08	Agronomía y veterinaria
09	Ciencias de la salud
10	Servicios

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). Clasificación mexicana de planes de estudio por campos de formación académica 2016: educación superior y media superior, p. 8

De acuerdo con esta nueva clasificación, tomando los datos de licenciatura reportados para el ciclo escolar 2017-2018 en modalidad escolarizada y no escolarizada, en primer lugar se ubica el campo de administración y negocios, que concentra el 22.25% de la matrícula. En segundo lugar, se encuentra el campo que agrupa ingeniería, manufactura y construcción, que representa el 22.10% de la matrícula, y en tercer lugar se ubica el campo de ciencias sociales y derecho, con un 19.05% de la matrícula de educación superior. Estos tres campos representan el 63.04% de la matrícula total de educación superior del país. El siguiente es ciencias de la salud, con una matrícula de 11.95%.

El campo de educación tiene una matrícula de 6.55%, mientras que los campos restantes como artes y humanidades, ciencias naturales, matemáticas y estadística, agronomía, veterinaria y servicios cuentan con una matrícula menor al 4%, por lo que la participación de los alumnos en estas áreas es escasa (SEP, 2020).

En cuanto a la pertinencia, esta se vincula con la productividad como eje para el desarrollo económico, fomentando la vinculación de las escuelas con las necesidades sociales y productivas. Además se establece la necesidad de diversificar la oferta educativa, y establecer modelos de cooperación para facilitar las estancias y la empleabilidad.

Como parte de las acciones para fomentar la pertinencia, se estableció el reconocimiento de las competencias adquiridas en el trabajo o de forma autodidacta en el sistema educativo nacional, establecer un sistema de equivalencia de créditos entre la formación para el trabajo y la educación formal, y el fortalecimiento de la cooperación entre las IES y las empresas para favorecer la actualización de los programas de estudio y la empleabilidad de los egresados (Ramos, 2018).

De esta forma, se pretendía vincular al sector educativo con el productivo, implementar modelos de formación desde el trabajo y crear modelos de capacitación laboral que permitieran la certificación de las competencias de los trabajadores. Para ello, se creó el Sistema Nacional de Competencias (SNC), en el que se registraron más de 600 mil certificados de competencias laborales, emitidos por conocer. Por otra parte, se creó el Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST), que ofreció capacitación virtual gratuita para el desarrollo de competencias laborales. Además, se creó el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES), en el que se desarrollaron proyectos orientados a fortalecer la pertinencia y calidad de los programas educativos a partir de la vinculación con los sectores productivo y social, a partir del enfoque por competencias (Ramos, 2018).

Como forma de elevar la calidad educativa, se estableció en el PND 2013-2018 el desarrollo de programas educativos flexibles con salidas intermedias, por ejemplo las carreras técnicas y vocacionales que servirían para desarrollar competencias para el empleo. Se le dio apoyo al Subsistema de Universidades Tecnológicas y Politécnicas, se implementó una estrategia de vinculación para determinar los perfiles requeridos por las empresas y se diseñaron planes y programas de estudio.

La participación se contempla dentro de los esfuerzos para elevar la calidad de la educación. Se establece que el Estado debe canalizar los recursos a los lugares donde más se requiere, ya que el carácter compensatorio del quehacer público demanda mayor atención a

la población más vulnerable. Por lo tanto se debe fomentar el acceso al sistema educativo de la población en condiciones de vulnerabilidad, donde se consideran los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.

Sin embargo, de acuerdo con Rodríguez (2015), el único indicador que se tomó en cuenta para evaluar la mejora en la equidad educativa o la participación de los grupos vulnerables fue la cobertura tanto en educación media superior como en educación superior. Menciona que a pesar de ser un objetivo central, la cobertura no puede ser el aspecto principal de un programa en el que se busca mejorar tanto la calidad como la inclusión educativa.

A ello se debe sumar la creciente devaluación de los títulos universitarios y la inflación académica, que implica que un título ya no garantiza el acceso a un empleo, por lo que un mayor acceso a las universidades no garantiza una mejora en las oportunidades económicas ni un aumento de la equidad social.

Por ejemplo en las secciones que abordan la educación básica, se hace un diagnóstico de la situación, de los retos que existen y de la necesidad de atenderlos, pero no se formulan metas reales y medibles para mejorar la equidad en el sentido de disminuir las brechas de acceso a la educación en alumnos de distintos niveles socioeconómicos. Esto causa que, aunque las metas se logaran, estas son tan modestas, que no se lograría modificar las graves desigualdades estructurales que existen en el país en este nivel. Lo mismo sucede con la educación superior, en donde la solución aparente al problema se concentra únicamente en la cobertura (Rodríguez, 2015).

Otra cuestión que se tomó en cuenta en relación al aumento de la inclusión y la equidad fueron los programas de becas a estudiantes del sector público, que fueron las Becas de Manutención, aunque tanto estas como otros tipos de becas, por ejemplo las de movilidad, titulación y PRONABES tuvieron una disminución considerable durante este sexenio (Ramos, 2018).

En medio de este complejo escenario económico y después de tres sexenios marcados por la alternancia política, en el año 2018 ocurrió un cambio de gobierno con la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador,

[...] proponiendo una ruptura radical con el pasado neoliberal –o “neoporfirista”, como suele denominar el nuevo oficialismo a ese pasado reciente-, colocando en el centro

de su retórica y acción como gobierno la propuesta de una “transformación histórica” del país que incluye un nuevo modelo de políticas para la educación superior. (Acosta, 2020, p. 2)

A partir de este paradigma de transformación y ruptura con los gobiernos anteriores, en el sexenio en turno se establecieron desde el inicio cambios normativos, financieros y organizativos en la educación superior, aunque algunas políticas de los gobiernos pasados se mantuvieron sin cambios, lo cual ha dificultado identificar una postura oficial y las formas de implementación. Sin embargo, se identifican en el nuevo régimen ciertas ideas centrales como la gratuidad, la obligatoriedad y la excelencia de la educación superior (Acosta, 2020).

El sistema de creencias construido por el gobierno en turno en relación a la educación superior tiene sus antecedentes en la fundación de la Universidad de la Ciudad de México (UCM), en el año 2001, que a partir del año 2005 se convirtió en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Dicha universidad fue creada para ofrecer estudios de licenciatura en programas orientados a resolver problemas sociales y en áreas artísticas y humanísticas, dirigidos a jóvenes de zonas populares de la Ciudad de México. El ingreso estaba basado en un sorteo de admisión y no en los méritos académicos de los estudiantes, y no se cobraban cuotas de matrícula a los alumnos (Acosta, 2020).

El financiamiento para dicha universidad estuvo a cargo del gobierno local, y posteriormente también recibió recursos federales. Su creación se justificó a partir de dos supuestos. El primero es que la educación terciaria en México sigue siendo de élite, lo cual provoca que sólo los alumnos privilegiados por su condición socioeconómica, su origen social o su formación previa pueden acceder a este nivel. El segundo es que las universidades públicas funcionaban bajo un esquema de política neoliberal desde el sexenio de Carlos Salinas, lo cual llevaba al rechazo de miles de aspirantes de origen social bajo que no acreditaban los exámenes de selección. Por otra parte, los altos costos de los estudios universitarios representaban un problema para el acceso y el egreso de los estudiantes (Acosta, 2020).

Por ello, la creación de esta universidad, con sus características de programas flexibles, gratuitos para los estudiantes y sin exámenes de ingreso resolvería los problemas de acceso y permanencia en la educación superior. A partir de esta visión de las universidades

como espacios elitistas que reproducen la desigualdad social, se sostuvo que el pueblo o las clases populares no tienen acceso a las IES debido a la falta de oportunidades y de apoyos económicos. De este modo, sería obligación del Estado garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior de manera que todos los jóvenes tengan acceso a este nivel educativo (Acosta, 2020).

Estas creencias forman el piso duro del ideario del nuevo gobierno sobre la educación terciaria mexicana. Son una extraña mezcla de evidencias probadas (brechas de inequidad en el acceso, mesocratización de la educación superior), ideología (populismo como contraste al neoliberalismo) y voluntarismo político (el Estado lo puede todo). Esas creencias dan origen a las ideas que ayudan a comprender los propósitos, alcances y estrategias del oficialismo en el marco del modelo neo-populista que habita el corazón político del activismo transformador del proyecto de la 4T. (Acosta, 2020, p. 5)

Durante su campaña, López Obrador declaró que se eliminarían los exámenes de admisión en los procesos de selección de las instituciones de educación superior, para garantizar el acceso abierto a dicho nivel, además de otorgar becas a alumnos de escasos recursos. Por otra parte, declaró que se otorgaría autonomía a las instituciones privadas que cumplieran con los estándares de calidad, lo cual les otorgaría libertad con respecto a la supervisión gubernamental. Ambas propuestas generaron fuertes críticas, y aunque el gobierno no ha seguido la implementación de las mismas, tampoco se han descartado (Rodríguez y Maldonado, 2019).

Para Trow (1973), las cuestiones relacionadas a los procesos de selección y admisión a la ES constituyen el punto crucial en el que la educación superior toca las estructuras sociales. En las primeras etapas de la expansión, lo que ocurre es un aumento de las oportunidades de acceso a la educación para las clases medias, que en cierta forma sigue siendo de élite, debido a que promete proveer a un grupo más amplio de la población, las prestigiosas ocupaciones y el reconocimiento social asociado a ellas que previamente estaba reservado para una pequeña élite.

De acuerdo con Trow, los cambios en los procesos de admisión relacionados con la expansión de la ES pasan por cuatro fases. La primera fase corresponde a las etapas tempranas de expansión, donde la admisión se basa en criterios meritocráticos bien definidos.

Estos inevitablemente conllevan inequidad en el acceso, debido a que los estudiantes que obtienen mejores resultados en los procesos de admisión son los que se beneficiaron de mejores oportunidades en los niveles previos a la ES. En esta primera etapa, no se toman en cuenta estas inequidades sociales y su relación con las oportunidades de los estudiantes para pasar los procesos de selección.

En la segunda fase, las crecientes presiones por el aumento en la equidad, las necesidades de la economía y la expansión misma hacen necesario el aumento de las oportunidades educativas para estudiantes de los estratos sociales más bajos. Sin embargo, los primeros que se benefician de estas políticas de aumento en el acceso son las clases medias, que son las que impulsan la expansión en esta etapa.

En la tercera fase, se reconoce el efecto de la inequidad social en las oportunidades educativas. En este momento es cuando se comienzan a implementar los programas compensatorios para mitigar las desventajas a las que se enfrentan los sectores marginados de la población. En la última fase, se critica la naturaleza selectiva de la ES y se propone el acceso abierto a las universidades. Esto marca un cambio significativo de la equidad de oportunidades para el logro individual, a la equidad de oportunidades para todos los grupos y estratos sociales.

La diferencia entre estas dos posturas radica en que en el primer caso, la equidad de oportunidades para el logro individual mantiene los criterios meritocráticos de acceso, debido a que se busca que una mayor cantidad de estudiantes de los estratos sociales más bajos sean capaces de pasar los procesos de selección. Por el contrario, en el segundo caso, se busca la justicia social, en el sentido de que los estudiantes de todos los sectores sociales se encuentren representados, lo cual es incompatible con los criterios de selección.

El problema con esta última fase consiste en que el acceso abierto, de acuerdo con el modelo de Trow, solo se logra cuando se llega a la etapa universal. Sin embargo, como ya se ha mencionado antes, el llegar a dicha etapa de la expansión no implica que desaparezcan las funciones y las instituciones correspondientes a la etapa de élite, ni que todas las instituciones existentes tengan las características requeridas para la etapa universal. En este sentido, la educación superior se estratifica, es decir, las viejas instituciones de élite coexisten con las nuevas instituciones de acceso abierto, creando distinciones en los niveles de calidad que se

perciben en los distintos tipos de IES. De esta forma, la educación superior no funciona como un medio para modificar las estructuras sociales marcadamente desiguales, sino para reproducir dicha inequidad. La diferenciación de distintos sectores en la educación superior representa las jerarquías de estatus existentes en la sociedad (Trow, 1973).

Con relación a la ampliación del acceso y el logro de la equidad, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se establecieron dos programas estratégicos para la educación superior: el programa de becas denominado “Jóvenes Escribiendo el Futuro (JEF)” y las “Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG)”. En el caso del programa de becas, estarían dirigidas a jóvenes menores de 29 años que cursaran estudios de nivel superior en instituciones públicas, con énfasis en las regiones más pobres de México.

En el segundo caso, se estableció que se crearían 100 nuevas universidades durante el sexenio, en zonas marginadas de todo el país a las cuales pudieran acceder jóvenes de escasos recursos con ciclos cortos de formación profesional (Acosta, 2020). Dichas universidades ofrecerían planes de estudio orientados a las necesidades de desarrollo local. Para este proyecto se asignó en el año 2019 un presupuesto de mil millones de pesos (Rodríguez y Maldonado, 2019).

Estas universidades iniciaron actividades en el año 2019 con 100 planteles ubicados en 31 entidades. Los planteles se instalaron dando prioridad a las zonas de alta densidad poblacional donde la oferta de estudios universitarios fuera casi inexistente, y además existiera un alto grado de rezago social, marginación y violencia.

Las escuelas universitarias se distribuyen en Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guanajuato (6). Las otras entidades tienen entre 2 y 5 escuelas. En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, p. 14).

A pesar de que la creación de estas universidades constituyó uno de los principales proyectos del nuevo gobierno, una de las críticas más fuertes fue que carecía de un proyecto académico e institucional, es decir, no se encontraban fundamentadas en ningún documento oficial. “[...] al día de hoy el programa carece de reglas de operación y sigue siendo un

proyecto opaco, aun cuando le fue asignado un presupuesto de mil millones de pesos para el 2019” (Acosta, 2020, p. 12).

De acuerdo con lo planteado en el PND 2019-2024, el programa estaría orientado a formar profesionales con sentido público. Las universidades serían gratuitas, de tiempo completo, presenciales y la duración de las carreras de poco más de dos años. Para el ingreso no hay examen de admisión sino una valoración diagnóstica, y en caso de que la demanda sea más grande que la oferta, se haría un sorteo para el ingreso. En cuanto a la oferta educativa, se establecieron 36 carreras que dependen del contexto en el que se ubica el plantel, debido a que cada plantel únicamente ofrece una carrera y en algunos casos, dos.

[...] en Aguascalientes se ofrece “Ingeniería ambiental”, en la Ciudad de México (Tlalpan), “Medicina integral y salud comunitaria”, en Tomatlán (Jalisco) “Ingeniería en desarrollo regional sustentable”, en Badiraguato (Sinaloa) “Ingeniería Forestal “ y también la “Licenciatura en Educación física (béisbol)”, o en Aguaprieta (Sonora), “Estudios sociales” (Acosta, 2020, p. 11).

Sin embargo, el impacto de las UBBJG sobre el crecimiento de la cobertura y la diversificación de la educación superior ha sido modesto. Si dichas instituciones funcionaran a su plena capacidad, agregarían apenas un 2% a la matrícula nacional de educación superior (Rodríguez, 2019). Incluso el programa Jóvenes Construyendo el Futuro no ha generado indicadores claros sobre mejoras en cobertura, acceso y egreso de los estudiantes (Acosta, 2020).

Por otro lado, a pesar de que en un principio se mencionó que se mantendría la inversión pública en las IES, a partir de 2019 las políticas de austeridad tuvieron como consecuencia un recorte del 6.2% a las instituciones públicas de educación superior con respecto al año anterior, lo que provocó fuertes protestas (Rodríguez y Maldonado, 2019). La aprobación del presupuesto para la educación superior durante este periodo ocurrió dentro de un entorno político de cuestionamiento a la universidad pública, en la que se propagaba una imagen de opacidad y corrupción en el funcionamiento de dichas instituciones (Mendoza, 2019).

La crítica no distinguía entre actos de corrupción de funcionarios universitarios y la universidad en su conjunto, con lo cual se le juzgaba como institución opaca,

ineficiente y privilegiada. Por su parte, las políticas de ciencia, tecnología e innovación impulsadas en la administración saliente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) fueron calificadas por el equipo entrante en ese organismo de neoliberales y favorecedoras de las grandes empresas. Cabe señalar que, por las formas en que se realizó el proceso de negociación del presupuesto para educación superior, el equipo entrante de la SEP no compartió la postura de descalificación de la universidad pública. (Mendoza, 2019, p. 54)

Por lo tanto, en el discurso oficial, se colocó a la educación superior y particularmente a las universidades públicas, como un campo que era necesario modificar, aunque sin objetivos claros. Además, no hubo un reconocimiento de la complejidad y heterogeneidad de las IES, y de la diversidad de los territorios en los que están distribuidas. Se enunciaron los fines sin especificar los medios, y el ámbito político-ideológico se impuso sobre el ámbito técnico-instrumental en la acción gubernamental (Acosta, 2020).

Por otro lado, en la propuesta de reforma constitucional enviada al congreso en el año 2018, se propusieron dos cambios importantes para la educación superior. El primero de ellos establecía que fuera obligatoria, cuestión que ningún país desarrollado ha hecho, y el segundo que establecía que debía ser gratuita (Rodríguez y Maldonado, 2019). En el texto original se eliminó la autonomía universitaria, aunque después de las protestas que esto suscitó se argumentó que se trató de un error tipográfico y no intencional, por lo que fue corregido en la versión final del documento.

Además del restablecimiento de la autonomía universitaria, los legisladores insistieron que el Estado tendría la obligación de aumentar la capacidad de inscripción en las IES para todos los estudiantes que cumplieran con los requisitos de ingreso. Por otro lado, se comprometerían los fondos suficientes para garantizar la educación gratuita y obligatoria en las IES. Sin embargo, se estableció que estas podrían proponer sus propios requisitos de ingreso, por lo que el resultado sería que el Estado tendría que garantizar alternativas a los estudiantes que no fueran admitidos en las universidades.

El diagnóstico que el gobierno de López Obrador realizó de la educación superior se puede recuperar de dos fuentes. En primer lugar, el Proyecto de Nación 2018-2024 del partido MORENA y en segundo lugar el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. En el primero, se señala el problema de la exclusión de los jóvenes en el sistema educativo, debido

a la crisis generada por la modernización educativa que ocurrió desde el gobierno de Carlos Salinas. Mientras tanto, en el PND 2019-2024, se establecen tres principales retos de la educación superior: la mejora de la calidad y pertinencia; la articulación entre los niveles, tipos y modalidades educativas; y las necesidades de financiamiento con visión a largo plazo (Acosta 2020).

Mediante los datos que se presentan sobre composición de género, brechas en el acceso y cobertura, entre otros, se justifica el impulso a los dos programas estratégicos (Universidades para el Bienestar y Jóvenes Escribiendo el Futuro), que tendrán como fin el incremento de la cobertura, la permanencia y la equidad en el acceso de los grupos sociales tradicionalmente desfavorecidos y subrepresentados en la educación superior, es decir, los jóvenes de bajos ingresos y aquellos provenientes de minorías étnicas y poblaciones rurales de alta marginación.

Por otra parte, la constitución fue modificada para incluir una reforma al artículo 3º, en el que se estableció la obligatoriedad de la ES en todas las instituciones públicas del país. A partir de ello, se planteó que el Estado habría de garantizar la educación gratuita en todos los niveles y modalidades educativas, incluyendo la educación superior. Por otra parte, se estableció un programa universal de becas en educación media superior para incrementar la demanda hacia las instituciones de educación superior, debido a que se reconoció que una de las causas de las bajas tasas de cobertura en educación superior son las altas tasas de deserción, abandono y reprobación en media superior.

Al inicio del sexenio, se estableció que para el año 2024 se alcanzaría un 50% de cobertura en educación superior. Sin embargo, de acuerdo con las proyecciones de la SEP, esta cifra es poco realista, y requeriría un esfuerzo mayor que el realizado en los dos sexenios anteriores, donde además se contó con recursos públicos destinados al aumento de cobertura. En este sexenio, la obtención de recursos es vista como un reto difícil de resolver debido a que desde 2017 no se ha asignado presupuesto para la expansión de la matrícula. En el caso de las Universidades para el Bienestar, se asignó un presupuesto de 1000 mdp para la construcción, equipamiento y operación de los 100 planteles, por lo que cada uno contaría apenas con 10 mdp para su funcionamiento. “La inexistencia de recursos focalizados a la ampliación de la cobertura será uno de los principales desafíos que enfrentará la política de

acceso universal, obligatoriedad y gratuidad de la educación superior de la nueva administración” (Mendoza, 2019, p. 73).

Otra cuestión a considerar es que tanto las metas de cobertura como el Programa Sectorial de Educación fueron elaborados antes de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, lo cual, aunado a la difícil situación financiera de las universidades en los últimos años, de la disminución en el gasto por alumno y del paradigma de hacer más con menos, es decir, resolver los problemas de cobertura cada vez con un menor presupuesto, ha generado que el pronóstico para la educación superior en el país para los próximos años parezca complicado, especialmente en el marco de las políticas de gratuidad y obligatoriedad de la ES.

En este sentido, no puede dejar de considerarse el impacto que la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 ha tenido en todos los ámbitos y específicamente en el ámbito educativo. De acuerdo con Schmelkes (2020), para entender el impacto de la pandemia sobre la educación superior es necesario tomar en cuenta tres factores: primero, la pérdida de fuentes de ingreso derivada de la disminución de la actividad productiva durante la pandemia. En segundo lugar, la brecha digital que ha complicado la continuación de los estudios a distancia para miles de familias especialmente en los lugares más desfavorecidos, y en tercer lugar, la dificultad de las IES para enfrentar la crisis educativa derivada de la pandemia.

De este modo, se estima que uno de cada tres hogares sufrió una reducción de sus ingresos durante la pandemia, situación que afecta particularmente a los alumnos de nivel superior que se encuentran en edad de trabajar y se vieron en la necesidad de hacerlo, abandonando sus estudios. En el caso de la brecha digital, se encontró que existen grandes diferencias en el acceso a los recursos tecnológicos en función del nivel de ingreso de las familias y del tipo de institución. Mientras que las personas que se encuentran en los últimos cuartiles de ingreso tienen un porcentaje de acceso que apenas rebasa el 10%, en aquellos grupos con ingresos más altos se reporta un acceso del 78%. Las instituciones públicas se ubican también en desventaja con respecto a las instituciones privadas (Schmelkes, 2020).

El impacto más grave de la pandemia sobre la educación superior ha sido la ampliación de las brechas en el acceso. Durante más de un año, el acceso ha estado condicionado por la disponibilidad de recursos tecnológicos como computadoras, internet o

teléfonos celulares, con las consecuencias que esto tiene para los sectores más pobres. Otra de las consecuencias que la pandemia ha tenido en la educación superior es la pérdida de estudiantes debido al abandono. “La pérdida de estudiantes estimada por la Secretaría de Educación Pública como consecuencia de la pandemia es de 8%, lo que significa 320,000 estudiantes. Sin embargo, las estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) duplican esta cantidad, ubicándola en cerca de 630,000” (Schmelkes, 2020, p. 83).

Si bien es pronto para evaluar los resultados del actual sexenio, el panorama económico apunta a lo que muchos analistas ya caracterizan como la nueva década perdida (Acosta, 2020). Se prevé que la crisis traerá como consecuencias para la educación superior el incremento del abandono escolar, una disminución en la demanda y el cierre de muchas instituciones privadas.

Para Schmelkes (2020), desde el punto de vista de la acción gubernamental, existen serias preocupaciones. Por ejemplo, el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, que fue presentado con meses de retraso después de iniciada la pandemia, no hace referencia a esta ni establece acciones para remediar sus impactos. Lo mismo sucedió con el presupuesto de egresos para el año 2021, por lo que la respuesta a la pandemia se ha dejado en manos de las instituciones sin que existan políticas públicas para su recuperación.

En cuanto a los demás indicadores, la pertinencia estaría en el centro del proyecto educativo, relacionándola con la creación de mayores oportunidades para los sectores marginados de la población y “enfocando la educación superior sobre los principales problemas económicos y sociales de México y brindando oportunidades de educación superior para las personas que viven por debajo del umbral de pobreza” (Rodríguez y Maldonado, 2019, p. 7).

Por otra parte, en el actual proyecto de nación, a la educación se le adjudica la responsabilidad de combatir fenómenos como la inseguridad, la violencia y el deterioro del estado de derecho, por lo que esta debe ir acorde con el programa de transformación esperado para el país (Ramos, 2018).

En cuestión de participación, las propuestas de eliminar los exámenes de admisión, las becas para alumnos de escasos recursos, la gratuidad de la educación superior y la

creación de las 100 UBBJG fueron estrategias mediante las cuales se pretendió brindar un mayor acceso a la educación superior a jóvenes en condiciones de marginación que en otras circunstancias no tendrían acceso a dicho nivel educativo. En el caso de las universidades, se consideró además que su ubicación y sus planes de estudio se articularan con las necesidades de las regiones.

Algo similar ocurre con la inclusión y equidad, objetivos que se encuentran plasmados en los programas antes mencionados, aunque, de acuerdo con Ramos (2018), en el futuro se tendrá que evaluar si estas estrategias fueron adecuadas para fomentar la permanencia y conclusión de los estudios de los alumnos. Para ello, se requiere mantener la continuidad en dichas estrategias y se deben rendir cuentas a largo plazo para determinar si efectivamente contribuyeron no solo al aumento del acceso sino a la permanencia y egreso de los sectores más vulnerables de la población.

En cuanto a la capacitación para el trabajo, se creó el programa de Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual pretende generar capital productivo para el país, una estrategia que es acorde con el discurso del sexenio anterior. En el caso de este programa, se vincula a jóvenes que no estudian ni trabajan con empresas donde pueden desarrollar competencias laborales. Por otro lado, en septiembre de 2018 se crea el Sistema de Formación de Habilidades, por recomendación de la OCDE y el BID, que tuvo como objetivos la formación de habilidades y competencias, la incorporación de los trabajadores en sectores productivos y la inserción de las personas al mercado laboral mediante programas de capacitación, incentivos para los empleadores y programas de creación de empleos (Ramos, 2018).

Sin embargo, estas estrategias presentan una serie de problemas. Por una parte, pueden llevar a una precarización aun mayor de las condiciones de trabajo, debido a que las empresas prefieren la mano de obra financiada por el gobierno, lo cual limita la creación de nuevas plazas o de empleos formales tanto para los jóvenes egresados del programa como para los egresados de las IES. La informalidad y la sobrequalificación son problemas a los que los egresados se enfrentan de manera cotidiana, sin que existan políticas que den solución a estas cuestiones, al estar enfocadas únicamente en el aumento de cobertura.

Por otro lado, para Ramos (2018) al orientar la labor de las IES al servicio del mercado laboral, se cae en una visión funcionalista del trabajo universitario, dejando de lado otras funciones sustantivas de la universidad, donde ya no se consideran universidades sino empresas productoras de competencias sometidas a la productividad.

Conclusiones

A partir de la extensa revisión bibliográfica realizada se elaboraron las siguientes conclusiones, mediante las cuales se pretende responder a las preguntas de investigación y presentar los principales hallazgos de esta tesis.

La cobertura ha sido una preocupación central en las políticas de educación superior en todos los sexenios. En el discurso, la expansión se encuentra fuertemente ligada al aumento de cobertura, por lo que muchas veces estos términos se utilizan de manera indistinta. Por ello, es necesario puntualizar que la expansión es un concepto que engloba varios fenómenos específicos que forman parte de las tendencias de crecimiento de cualquier sistema de educación superior.

Tanto en la literatura internacional como en las recomendaciones emitidas por organismos como la UNESCO y la OCDE, el aumento de cobertura se asocia con el crecimiento de otros indicadores como el acceso, la participación y la equidad. Se espera que a medida que aumente la cobertura, la educación superior sea accesible para aquellos sectores de la población que tradicionalmente se encontraban excluidos de este nivel educativo.

A nivel internacional, se observa que en los países que han alcanzado la cobertura universal en educación superior, la discusión está centrada ya no en la expansión del sistema o el aumento de cobertura, sino en la inclusión y participación de grupos que tradicionalmente han sido marginados o privados de las oportunidades de acceso. Esto demuestra que si bien la cobertura es un aspecto central de la expansión, a medida que se resuelve dicho problema, es indispensable crear políticas que garanticen la inclusión de todos los alumnos en el sistema de educación superior, ya que de otra forma no se puede hablar de cobertura universal.

En el proceso de crecimiento de cobertura ocurrido en el país desde mediados del siglo pasado, se ha pretendido, por lo menos en el discurso, que el aumento numérico de la matrícula y de las instituciones vaya acompañado de un aumento en el acceso y la participación. Si bien hubo periodos en los que hubo un aumento comprobable de participación de población indígena o de sectores sociales desfavorecidos, fue una tendencia que no se mantuvo, lo cual generó que durante varias décadas no se pudiera salir de un esquema de educación de élite, a pesar del aumento de cobertura.

Esta es una de las críticas que desde el discurso oficial se hace a la educación superior en el actual sexenio. Se asume a las universidades como espacios elitistas que reproducen la desigualdad social en lugar de disminuirla, por lo cual únicamente los alumnos privilegiados por su condición socioeconómica o su formación previa pueden acceder a ellas. Si bien los datos de los últimos años muestran que ha habido una mejora en la distribución del ingreso en los alumnos matriculados en la ES, es cierto que las oportunidades de acceso siguen siendo mayores para los estudiantes provenientes de los deciles más altos de ingresos (OCDE, 2019).

Esta es una tendencia que se observa no solo en el país sino también a nivel mundial. Los datos de la UNESCO muestran que, en los últimos 20 años, a pesar de que ha aumentado la participación de los sectores de ingresos medios y bajos, los más beneficiados han sido los sectores de ingresos altos, que han triplicado su tasa de matriculación en la ES durante este periodo. Por ello, en aquellos países en los que aún se lucha por alcanzar la cobertura universal, la preocupación por el aumento del acceso, la participación y la equidad siguen siendo temas relevantes en la agenda educativa.

Este es el caso de México, donde los conceptos de acceso, participación, inclusión y equidad se encuentran plasmados en los planes y programas sexenales, y su definición ha ido modificándose a medida que se expande el sistema. Mientras que en las etapas tempranas de expansión la participación significó el ingreso al sistema de alumnos provenientes de la clase obrera, conforme el sistema se expandió para incorporar a cada vez más alumnos de este sector, la noción de participación se fue centrando en la incorporación de alumnos en condiciones de marginación o personas con discapacidad⁷.

Sin embargo, estos problemas están lejos de resolverse. La OCDE establece lineamientos claros para que los países alcancen sistemas de educación superior con características de equidad. Esto implica garantizar que el acceso y la participación dependan únicamente de las habilidades y los intereses del sujeto, y no de las desigualdades resultantes

⁷ En este sentido, a pesar de que existen leyes y políticas a nivel federal para promover la inclusión y combatir la discriminación en la ES, las IES no tienen la obligación legal de proporcionar apoyos específicos para todos los estudiantes o para ciertos grupos en particular, como los estudiantes con discapacidad. Adicionalmente, la mayoría de las instituciones desconocen la existencia de estudiantes con discapacidad en sus campus (OCDE, 2019).

de sus condiciones personales o sociales, como el origen, el estatus socioeconómico, o cualquier otra causa que disminuya sus oportunidades de ingreso a la ES.

Para ello, la condición primordial es establecer rutas de acceso equitativo a la ES, lo cual se logra desde la educación básica. Es por esto que, resulta indispensable atender los problemas relativos al nivel medio superior, como el abandono escolar, que finalmente impactan en las oportunidades de participación en la educación superior. En este sentido, a pesar de que es importante definir la participación y comenzar a establecer precisiones conceptuales que permitan dar seguimiento a las políticas diseñadas para su medición y su aumento, es primordial comprender que la participación es una condición que debe ser garantizada por el Estado, no en el discurso sino en la práctica, mediante la ampliación de oportunidades para todos los estudiantes.

Esto implica, entre otras cosas, la modificación de los mecanismos de selección, la ampliación de la oferta de acuerdo con la demanda de los estudiantes, la inclusión de la calidad en los programas, y la alineación con las necesidades sociales y con la diversidad de opciones que los estudiantes demandan y requieren. En relación con esto último, se observa que, si bien en cada uno de los sexenios se han presentado iniciativas para la diversificación y desconcentración del sistema de ES, lo cual se materializó por ejemplo en los subsistemas tecnológico, intercultural y más recientemente en las Universidades para el Bienestar, ninguna de estas opciones ha logrado consolidarse como una opción viable para la orientación de la demanda a nuevas áreas del conocimiento.

Por supuesto, las recomendaciones de los organismos internacionales abordan el tema de la creación de programas compensatorios para estudiantes en riesgo, tanto en aspectos académicos como socioeconómicos. Sin embargo, la creación de programas de becas no es suficiente para garantizar la mejora de las condiciones de dichos alumnos, sino que estos deben ir acompañados por políticas de evaluación de resultados. En el caso del programa que actualmente se encuentra en operación, que son las becas “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, no existen indicadores que permitan medir la incidencia de dichos apoyos en el acceso, la retención o el egreso, precisamente porque no existen políticas que establezcan la necesidad de dar seguimiento puntual a los programas y a su incidencia en la mejora de los indicadores de ES.

Por otro lado, en cuanto a los mecanismos de selección, las recomendaciones de la UNESCO y la OCDE establecen que los criterios de admisión de las IES deben ser evaluados y monitoreados para asegurar que todos los estudiantes, independientemente de su condición tengan las mismas oportunidades de acceder a las instituciones de calidad. En el presente sexenio, se planteó la posibilidad de eliminar los exámenes de admisión a las universidades.

Sin embargo, esta medida no constituye una solución viable, debido a que por un lado, aunque pudiera funcionar como una forma de aumentar el acceso para aquellos estudiantes que no pasan las pruebas de admisión, no resolvería las cuestiones relacionadas con las deficiencias académicas o económicas que pudieran llevar al estudiante a abandonar sus estudios. Por otro lado, se ha identificado que existen problemas de equidad relacionados con la calidad y la relevancia de la oferta de ES, a pesar de los esfuerzos por diversificar el sistema.

En este sentido, el ofrecer oportunidades de acceso sin restricciones a instituciones que no son percibidas por los estudiantes como opciones de calidad, o como opciones relevantes, genera una falsa percepción de que se está avanzando en materia de acceso y participación, cuando en la realidad las instituciones carecen de alumnos porque estos no eligen dichas opciones. Por lo tanto, en lugar de la eliminación de los criterios de admisión, se requieren rutas de acceso equitativo, que puedan ayudar a compensar las desigualdades expuestas anteriormente.

Por lo tanto, en México, cuestiones tan relevantes como la participación, la inclusión y la equidad, han quedado plasmadas en el discurso oficial y se siguen reconociendo como problemas que es necesario atender, sin que exista información que permita generar indicadores de profundización en la cobertura.

Esto implica por un lado, que sería necesario definir conceptualmente los términos de acuerdo con lo que se establece a nivel internacional, y por otro lado, que se requiere generar información desagregada “por sexo, discapacidad, origen étnico o social, estatus socioeconómico, religión, idioma, ubicación geográfica y cualquier otra variable” (UNESCO, 2020), con el fin de asegurar la visibilidad de los distintos tipos de estudiantes, y poder analizar las tendencias de acceso, retención y egreso con relación a las características de los mismos.

Otro de los aspectos centrales del fenómeno de expansión es la pertinencia. A partir de los años 70 se pueden identificar criterios de pertinencia en los planes y programas de educación superior, en donde, a pesar de la multiplicidad de definiciones que se le asigna al concepto, se destacan aspectos centrales como la función social de la educación, la vinculación con las necesidades sociales y el desarrollo de las regiones, y la resolución de los problemas del país.

Si bien en los últimos sexenios la pertinencia se relacionó más con la vinculación de la universidad con el ámbito laboral, enfocándose en la creación de capital productivo, existen ejemplos de iniciativas en las que la pertinencia se ha traducido en acciones concretas, como la creación de las universidades interculturales, que no solo fueron ubicadas en los estados con índices más altos de marginación, sino que fue un proyecto iniciado a partir de los distintos grupos pertenecientes a las comunidades indígenas que requerían universidades que fueran cercanas a su contexto y a su cultura. Existen autores que consideran que este tipo de institución es una representación adecuada de los objetivos gubernamentales de pertinencia.

Sin embargo, a pesar de que existían las condiciones para que este tipo de instituciones fueran un ejemplo para otras iniciativas, hubo dificultades desde su creación. A diferencia de otros países latinoamericanos en donde las universidades indígenas fueron pensadas desde y para los pueblos indígenas, en México estas universidades fueron creadas mediante convenios entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, por lo que estuvieron sujetas a la normatividad, organización y financiamiento de las universidades convencionales, bajo los lineamientos de la SEP, generando así una idea de diversidad en el discurso, pero en la práctica, sometiendo a las instituciones a tensiones entre una política cuantitativa de aumento de cobertura y una política cualitativa de pertinencia (Dietz y Mateos, 2019).

A pesar de ser un referente de pertinencia, una de las críticas que se realizan a las universidades interculturales es que no parten de un concepto adecuado de interculturalidad. En este sentido, se sigue considerando a la educación intercultural como una modalidad educativa de muy bajo impacto en la sociedad mexicana, que sigue encubriendo las desigualdades que enfrentan los sectores indígenas. En un país como México, no se puede

concebir el acceso universal a la educación superior sin tomar en cuenta la interculturalidad, que debe impulsarse a partir de la educación básica.

En cuestión de expansión, participación y pertinencia, la interculturalidad es una buena forma de medir la evolución de un sistema de educación superior, ya que implica una transición de las etapas anteriores hacia la etapa universal. Esto se relaciona también con la diversificación del sistema de educación superior, que implica la creación de instituciones que respondan de manera adecuada a las necesidades de las regiones, y no únicamente a una segmentación de la oferta, en donde se coloca la demanda en instituciones de nueva creación que no siempre responden a criterios de factibilidad o pertinencia.

Por lo tanto, la pertinencia es un problema que se identifica en las políticas de educación superior, pero ocurre lo mismo que con la participación, el acceso y los demás conceptos mencionados anteriormente. No existe una definición oficial de la pertinencia que corresponda con lo que se establece a nivel internacional. Si bien se identifica la intención de incorporar la pertinencia en el discurso, en la práctica no se puede evaluar debido a que no existen indicadores claros para medirla.

Por otro lado, a partir del cambio de paradigma hacia el neoliberalismo, la pertinencia en el discurso oficial se ha orientado más hacia la vinculación de la universidad con el mercado laboral que hacia la resolución de los problemas sociales. Si bien este último aspecto sí se ha considerado, los datos disponibles muestran que las graves desigualdades económicas y sociales que existen en el país están lejos de resolverse.

Un ejemplo de ello es que a pesar de las políticas de desconcentración de la oferta y diversificación del sistema mediante las cuales se pretendió abrir nuevas opciones educativas en las regiones con niveles altos de marginación, las brechas de cobertura entre regiones no han podido resolverse. La oferta y la demanda siguen estando concentradas en las grandes ciudades, y en unas cuantas áreas de conocimiento, que no constituyen opciones viables para el desarrollo del país.

En este sentido, no existe una política de Estado que vincule a la educación superior con el proyecto de desarrollo del país y que permita una planeación a largo plazo, como ocurrió en la época de modernización de la universidad. Esto ha generado un crecimiento

desregulado de carreras como Derecho, Administración y Contaduría, impulsado también por las instituciones privadas que han funcionado como instancias de absorción de la demanda para aquellos alumnos que no encuentran un lugar en las universidades públicas en estas carreras que se encuentran saturadas. Si bien la expectativa de movilidad social relacionada con el ingreso a dichas carreras no ha podido modificarse durante todo el proceso de expansión, esta tendencia podría revertirse.

La teoría de Collins (2019) anticipó estos problemas relacionados con la credencialización, mencionando que en la expansión se llega a una etapa en la que el mercado laboral ya no tiene la capacidad de proveer a todos los egresados de ES con empleos que garanticen la movilidad social, lo cual tiene como consecuencia la devaluación de las credenciales. Sin embargo, existen ejemplos a nivel mundial que permiten concluir que sí puede haber una vinculación entre las políticas de Estado y la educación superior, lo cual implica además cambiar la percepción que se tiene de la universidad como productora de una sobreoferta de estudiantes en áreas que no son pertinentes, y poniendo la responsabilidad en el Estado como institución que debe garantizar la creación de espacios laborales para los egresados.

En este sentido, la devaluación de las credenciales no ocurre debido a que los estudiantes eligen carreras poco pertinentes o a que las universidades las ofertan; por el contrario, es el mercado laboral el que causa la devaluación de las credenciales. Por lo tanto, la vinculación de la ES con el proyecto de desarrollo del país, que en última instancia incide en el comportamiento del mercado laboral y en la colocación de los egresados, es una de las vías para materializar los objetivos de pertinencia, que de otra forma únicamente se quedan plasmados en el discurso, como ha ocurrido en todos los sexenios.

En cuestión de la evaluación de la calidad, uno de los problemas identificados en el proceso de expansión en México es la tendencia de las instituciones al isomorfismo, lo cual se relaciona con las políticas implementadas en las últimas décadas, donde las IES deben competir por los recursos a partir de indicadores de desempeño que son comunes a los distintos tipos de instituciones. Esto genera una tendencia a la replicación institucional, donde las instituciones menos consolidadas buscan parecerse a aquellas con alta demanda,

independientemente del tipo de institución del que se trate, lo cual impide que en la práctica, exista una verdadera diversificación del sistema de educación superior.

Otra de las implicaciones que han tenido las políticas de evaluación de la calidad en el país ha sido el cambio de paradigma, del proceso al producto, en el que la educación superior se reduce a una serie de indicadores medibles que en el discurso dan cuenta de su calidad y se dejan de lado cuestiones fundamentales como el trabajo colectivo dentro de las universidades y el carácter social de la educación superior, bajo las exigencias de los resultados y la productividad.

Por otro lado, se ha encontrado que no existen resultados medibles que demuestren que la evaluación por sí misma genere un aumento de la calidad. Se cae así en una cultura de la simulación que ha ocurrido durante décadas, en donde las IES deben cumplir con los criterios para obtener recursos, sin modificar de manera interna los aspectos centrales de su funcionamiento.

En este sentido, no existen indicadores que permitan concluir que las políticas de evaluación de la calidad hayan logrado aumentar la calidad del sistema de ES en su conjunto. Por el contrario, a partir del cambio al modelo neoliberal, el protagonismo excesivo que estas han tenido ha fomentado la estratificación, la simulación y el isomorfismo en las universidades, que en última instancia constituyen obstáculos para avanzar hacia el acceso universal. Las recomendaciones de los organismos internacionales se orientan a fortalecer la calidad en las vías de acceso a la ES, en este caso la educación media superior.

A partir de todo lo anterior, se concluye que el proceso de expansión de la educación superior en México se ha configurado históricamente a partir de una serie de tendencias que coinciden con las etapas de expansión establecidas por Martin Trow y otros autores, por las que transitan todos los países independientemente de sus contextos específicos, y en cada una de ellas se van incorporando diversos elementos, desde la preocupación inicial por el aumento de cobertura como eje de la expansión, hasta la incorporación de aspectos como la diversidad, la equidad y la participación en la última etapa, que son fundamentales tomando en cuenta que el sistema de educación superior debe diversificarse a medida que se diversifica la población, y que la ampliación del acceso, en última instancia, no es un indicador

cuantitativo, sino que implica que los cambios en la composición de la matrícula reflejen dicha diversidad.

En el actual sexenio, marcado por la crisis económica global y los estragos de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, diversos autores coinciden en que el panorama para la educación superior en el país en los próximos años será complicado. Los últimos informes de la OCDE reconocen que en México han existido iniciativas orientadas a la promoción de la equidad, del acceso y la calidad, pero siguen existiendo grandes desafíos.

Uno de los principales es el financiamiento, donde la recomendación siempre va orientada a que se requiere aumentar la inversión pública en educación superior para poder lograr las metas de cobertura y calidad. Uno de los más grandes retos para la expansión de la educación superior en el sexenio actual es la ausencia de financiamiento suficiente. La gratuidad y obligatoriedad de la educación superior implica un esfuerzo superior al que se ha realizado en todos los sexenios anteriores, aún con las nuevas universidades funcionando al 100% de su capacidad. Parece una meta poco realista proponer que para el año 2024 todos los graduados de bachillerato tendrían un lugar en las universidades, dado el crecimiento histórico que ha tenido la matrícula y las condiciones actuales de las IES.

Por otra parte, existen autores que pronostican que el futuro de la educación superior en México es sombrío. Quitar recursos destinados a la expansión, equipamiento y funcionamiento de las IES, además de los programas de posgrado, investigación, tecnología e innovación para utilizarlos en programas de becas limita el potencial de la ES, y genera que el país no sea capaz de mantener niveles aceptables de calidad y competitividad en el contexto global, en especial si se toma en cuenta que organismos como la OCDE han establecido que los programas de apoyo financiero han tenido un impacto limitado en el aumento de las tasas de ingreso a la educación superior debido a la falta de objetivos claros y de indicadores que permitan medir su impacto en el acceso, la retención y el egreso.

Prospectiva de la investigación

El sistema de educación superior debe continuar expandiéndose. La rapidez de los cambios sociales y tecnológicos resaltan la importancia de la educación formal como un medio de adaptación y adquisición de nuevos conocimientos y no tanto de habilidades específicas para el trabajo que rápidamente se vuelven obsoletas. Los rápidos cambios sociales debilitan los vínculos entre la educación formal y las partes específicas de la estructura ocupacional, pero aumentan el papel de la escolarización formal como sostén de un sistema que se transforma rápidamente.

Como lo estableció Trow hace medio siglo, la habilidad más importante que se adquiere mediante la educación superior es la habilidad de responder a los rápidos cambios que ocurren. Esta adaptabilidad brinda a los estudiantes una ventaja sobre aquellos que no asisten a la ES. No es solo la capacidad de adaptarse a nuevos trabajos sino la capacidad de aprender dónde surgen nuevas oportunidades lo que es la marca del hombre educado, y esta es una ventaja muy grande que tiene sobre las personas menos educadas en las sociedades contemporáneas.

Por lo tanto, la educación superior constituye el medio de acceso a la sociedad del conocimiento, lo cual implica que independientemente de los cambios en el mercado laboral y de la devaluación de las credenciales, la búsqueda del acceso universal a la ES debe ser el objetivo de todos los países, en particular de países como México que se encuentran en desarrollo, debido a que la educación superior es y seguirá siendo el motor principal de desarrollo de las naciones.

Referencias

- Acosta Ochoa, A., Rodríguez Nava, A. y Jiménez Bustos, R. G. (2018). ¿Cobertura con calidad en la educación superior en México? El cumplimiento de los compromisos del sexenio (2012-2018). *REencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, 29(76), 31-56. <https://www.redalyc.org/journal/340/34065195004/34065195004.pdf>
- Acosta Silva, A. (2020). La educación superior en la era de la 4T. En R. Becerra y J. Woldenberg (Coords.), *Balance temprano: desde la izquierda democrática*. Grano de Sal. https://www.researchgate.net/publication/346927064_La_educacion_superior_en_la_era_de_la_4T
- Aguirre Quezada, J. P. (2019). Obligatoriedad, gratuidad y universalización de la educación superior en México. Debate actual. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Temas de la agenda, no. 14, noviembre de 2019. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4683>
- Altbach, P. G. (1973). *Comparative Higher Education*. American Association for Higher Education. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED082623.pdf>
- Altbach, P. G. (2013). Access means inequality. En P. G. Altbach (Ed.), *The International Imperative in Higher Education*. (Global Perspectives on Higher Education, Vol. 27, pp. 21-24). Sense Publishers.
- Arimoto, A. (2014). The Teaching and Research Nexus in the Third Wave Age. En J. C. Shin (Ed.), *Teaching and Research in Contemporary Higher Education. Systems, Activities and Rewards* (The Changing Academy- The Changing Academic Profession in International Comparative Perspective, Vol. 9, pp. 15-33). Springer.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). (2016). *Plan de desarrollo institucional. Visión 2030*. México. <http://www.anui.es/media/docs/avisos/pdf/PlanDesarrolloVision2030.pdf>
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación*

superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional. México.

http://www.anui.es/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). (2019). Consejos Regionales. <http://www.anui.es/anui.es/estructura-organica/consejos-regionales>

Banco Mundial. (2000). *Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas.* <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/630041467998505995/pdf/2018210educaci1pais0en0desarrollo.pdf>

Barona Ríos, C. (2006). *Antecedentes y formación de la universidad moderna y sus repercusiones en la educación superior mexicana.* Universidad de Guadalajara.

Berman Popp, E. y Paradeise, C. (ed.) (2016). *The University Under Pressure.* (Research in the Sociology of Organizations Vol. 46). Emerald.

Brunner, J. J. (2007). *Universidad y sociedad en América Latina.* Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones en Educación. <https://www.uv.mx/bdie/files/2012/09/brunner-universidad-sociedad.pdf>

Brunner, J. J. (2009). Apuntes sobre sociología de la educación superior en contexto internacional, regional y local. *Estudios pedagógicos*, 35(2), 203-230. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173514137012>

Bulmer, M. (1979). Concepts in the Analysis of Qualitative Data. *The Sociological Review*, 27(4), 651-677. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-954X.1979.tb00354.x>

Burke, P.J. (2016). Access to and Widening Participation in Higher Education. En J.C. Shin, P. Teixeira (Eds.) *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions.* (pp. 1-10). https://www.researchgate.net/publication/318162782_Widening_Access_to_Higher_Education

- Carmona Dávila, D. (2014). México 2013. Los vuelcos de la historia. Del nacionalismo revolucionario al neoliberalismo. *Valenciana*, 7(13), enero-junio 2014, Universidad de Guanajuato.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-25382014000100010
- Casanova Cardiel, H. y López García, J. C. (2013). Educación superior en México: los límites del neoliberalismo (2000-2010). *Linhas Críticas*, 19(38), enero-abril, 2013, 109-128. Universidad de Brasilia. <https://www.redalyc.org/pdf/1935/193526311008.pdf>
- Centro de Estudios Educativos (2007). Programa Sectorial de Educación 2007-2012: Algunos significados sociales a los que hemos de estar atentos. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 37(3-4), 7-13.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27011410001>
- Clark, B. R. (1973). Development of the Sociology of Higher Education. *Sociology of Education*, 46(1), American Sociological Association, 2-14.
<https://www.jstor.org/stable/2112203>
- Cleaves, P. S. (1985). *Las profesiones y el estado: El caso de México*. El Colegio de México.
https://www.jstor.org/stable/j.ctv6jmwXH.1?seq=3#metadata_info_tab_contents
- Clinton, A. M. (2014). *Education in a Competitive and Globalizing world. The Role of Higher Education in Innovation and Entrepreneurship*. Nova Science Publishers.
- Collins, R. (2019). *The Credential Society*. New York: Columbia University Press.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 3°. 15 de mayo de 2019 (México). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- Cortés, F. y Escobar Latapí, A. (2005). Movilidad social e intergeneracional en el México urbano. *Revista de la CEPAL*, (85), abril 2005.
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/11005/085149167_es.pdf
- De Moura Castro, C. y Levy, D. C. (2000). *Myth, Reality and Reform: Higher Education Policy in Latin America*. Inter-American Development Bank.

- Dietz, G. y Mateos Cortés, L. S. (2019). Las universidades interculturales en México, logros y retos de un nuevo subsistema de educación superior. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 15(49), 163-190.
<https://www.redalyc.org/journal/316/31658531008/html/>
- Fernández Fassnacht, E. (2017). Una mirada a los desafíos de la educación superior en México. *Innovación Educativa*, 17(74) mayo-agosto 2017, 183-207.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/ie/v17n74/1665-2673-ie-17-74-00183.pdf>
- Gil Antón, M., Mendoza, J., Rodríguez, R. y Pérez, M. (2009). *Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*. ANUIES.
https://www.ses.unam.mx/publicaciones/libros/L30_cobertura/Cobertura.pdf
- Harvey, L. y Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9-34.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0260293930180102>
- Hernández Gutiérrez, L. R. (2016). Trayectoria del neoliberalismo: De la academia al espacio público. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(227), mayo-agosto de 2016, 423-427. <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-ciencias-politicas-sociales-92-pdf-S0185191816300368>
- Hernández Rodríguez, R. (2019). La persistencia de una idea: El nacionalismo revolucionario. Del PRI a López Obrador. *Foro Internacional*, 60(2), abril-junio 2020, 501-536. <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v60n2/0185-013X-fi-60-02-501.pdf>
- Hernández Yáñez, M. L. (2011). Prioridades, políticas y educación superior. *Revista de la educación superior*, 40(157), enero-marzo 2011, 99-124.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v40n157/v40n157a5.pdf>
- Higher Education Authority (2015). *National Plan for Equity of Access to Higher Education 2015-2019*. Unión Europea, Diciembre 2015.
<https://hea.ie/assets/uploads/2017/06/National-Plan-for-Equity-of-Access-to-Higher-Education-2015-2019.pdf>

- Ibarra Colado, E. (2002). La "nueva universidad" en México: transformaciones recientes y perspectivas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7(14), enero-abril 2002. <https://www.redalyc.org/pdf/140/14001405.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (INEGI). (2016). *Clasificación mexicana de planes de estudio por campos de formación académica 2016. Educación superior y media superior*. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825086664>
- Leal Martínez, A. (2014). Neoliberalismo, Estado y ciudadanía. La crisis del “pacto revolucionario” en torno al sismo de 1985. *Relaciones*, (147), verano 2016, 51-84. https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/147/pdf/03_Alejandra_M_Leal.pdf
- Ley General de Educación. (2019). Diario Oficial de la Federación, México, 30 de septiembre de 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf
- Lora Cam, J. y Recéndez, C. (2003). La universidad neoliberal y la crisis educativa. De cómo año tras año llegaron las evaluaciones. *Reflexión política* (5)10, junio 2003, 70-79. <https://www.redalyc.org/pdf/110/11051006.pdf>
- Luengo González, E. (2003). *Tendencias de la educación superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad*. Seminario sobre Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 5 y 6 de junio de 2003, Bogotá, Colombia. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESACC) - Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN). http://laisumedu.org/Files_docs/V066MRA-60309.pdf
- Malagón Plata, L. A. (2003). La pertinencia en la educación superior: elementos para su comprensión. *Revista de la Educación Superior*, 32(127), julio-septiembre 2003, 113-134. ANUIES http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista127_S4A1ES.pdf
- Maldonado, A. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial. *Perfiles educativos*, 22(87), 51-75. <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v22n87/v22n87a4.pdf>

- Martínez Rizo, F. (2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*, (27). Septiembre-diciembre 2001. <https://rieoei.org/historico/documentos/rie27a02.htm>
- Marúm, E. (2012). El posgrado en México y su responsabilidad social ampliada ante la sustentabilidad del desarrollo nacional. *Revista Argentina de Educación Superior*, año 4 número 5, 121-146. http://www.untref.edu.ar/raes/documentos/raes_5_marum.pdf
- Mendoza-Rojas, J. (2015). Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 6(16), 3-32. <https://www.ries.universia.unam.mx/index.php/ries/article/view/149/589>
- Mendoza Rojas, J. (2017). Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión? *Perfiles Educativos*, 39(156). <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v39n156/0185-2698-peredu-39-156-00119.pdf>
- Mendoza Rojas, J. (2018). Situación y retos de la cobertura del sistema educativo nacional. *Perfiles Educativos*, 11, número especial, 2018. <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v40nspe/0185-2698-peredu-41-spe-11.pdf>
- Mendoza Rojas, J. (2018). Subsistemas de Educación Superior. *Estadística Básica 2006-2017*. Cuadernos de trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional. Año 5, febrero de 2018. México, DGEI-UNAM. https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/jmendoza/Mendoza2018_SubsistemasDeEducacionSuperior.pdf
- Mendoza Rojas, J. (2019). Presupuesto federal de educación superior en el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Negociaciones y retos. *Revista de la Educación Superior*, 48(191), 51-82. <http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v48n191/0185-2760-resu-48-191-51.pdf>

- Neubauer, D. (2014). The University in the Context of Continuing Globalization. En J. C. Shin (Ed.), *The future of the post- massified university at the crossroads*. (Knowledge Studies in Higher Education, Vol. 1, pp. 29-43). Springer.
- Ocegueda Hernández, J., Miramontes Arteaga, M. A., Moctezuma Hernández, P. y Mungaray Lagarda, A. (2017). Análisis comparado de la cobertura de la educación superior en Corea del Sur y Chile: una reflexión para México. *Perfiles educativos*, 39(155), 141-159. <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v39n155/0185-2698-peredu-39-155-00141.pdf>
- Olaskoaga Larrauri, J., Marúm Espinosa, E., Rosario Muñoz, V.M. y Pérez Lechosa, D. (2007). Universidades en movimiento. El debate acerca de la gestión de la calidad y las actitudes del profesorado ante las transformaciones universitarias. ANUIES.
- Olaskoaga Larrauri, J., Marúm Espinosa, E., Rosario Muñoz, V.M. y Pérez Lechosa, D. (2012). Los académicos frente a la gestión de la calidad en las instituciones de educación superior. Percepción y valoración. *Revista da Avaliação da Educação Superior* (Campinas), 17(3), 689-712. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772012000300007
- O'Meara, K. (2007). Striving for what? Exploring the pursuit of prestige. En J. C. Smart (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research* (Vol. XXII, pp. 121-179). Springer.
- Ordorika, I., y Rodríguez-Gómez, R. (2012). *Cobertura y estructura del sistema educativo mexicano: problemática y propuestas. Plan de diez años para desarrollar el sistema educativo nacional*. https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Ordorika_Rodriguez_CoberturaYEstructura.pdf
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). (1994). *Informe OEI-Secretaría de Educación Pública 1994*. <https://www.oei.es/historico/quipu/mexico/index.html#sis>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2011). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*. Canadá, Instituto de estadística de la UNESCO. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-sp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2019). *UNESCO Institute for Statistics*. Consulta noviembre de 2019. <http://data.uis.unesco.org/#>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *El futuro de la Educación Superior en México: Fortalecimiento de la Calidad y la Equidad*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/087a06c1-es/index.html?itemId=/content/component/087a06c1-es>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, México, 20 de mayo de 2013. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación, México, 12 de julio de 2019. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Ramos Luna, L. L. (2018). Balance y perspectiva de los ejes estratégicos: calidad educativa e inclusión para la Educación Superior en México ante el nuevo sexenio. De la campaña a la implementación. *REencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, (29) 76, 11-30. <https://www.redalyc.org/journal/340/34065195003/html/>
- Rodríguez-Gómez, R. (1998). *Expansión del sistema educativo superior en México 1970-1995*. Universidad Nacional Autónoma de México. https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/RR1998_ExpansionDelSistemaEducativoSuperior.pdf
- Rodríguez-Gómez, R. (2014). Educación superior y transiciones políticas en México. *Revista de la Educación Superior*, 43(171) 9-36. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018527601500031X>

- Rodríguez-Gómez, R. y Maldonado Maldonado A. (2019). México: La educación superior bajo el populismo. *ESAL – Revista de la educación superior en América Latina*, 7-9. https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez_Maldonado2019_MexicoLaEducacionSuperiorBajoelPopulismo.pdf
- Rodríguez Solera, C. R. (2015). Equidad e inclusión educativa. En M. Silva Laya, M. Rueda Beltrán, D. Juárez Bolaños y M. D. Villagómez Díaz (Eds.), *La política educativa del sexenio 2013-2018. Alcances y límites*, número 7, agosto 2015, 22-25. https://ibero.mx/campus/publicaciones/La-politica-educativa-del-sexenio-2013-2018/pdf/La_politica_educativa.pdf
- Rubio Oca, J. (Coord.) (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: Un balance.* FCE, SEP. <https://www.ses.unam.mx/curso2008/pdf/Rubio2007.pdf>
- Sautu, R. (2005). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Primera edición. Lumiere.
- Schindler, L., Puls-Elvidge, S., Welzant, H. y Crawford, L. (2015). Definitions of Quality in Higher Education: A Synthesis of the Literature. *Higher Learning Research Communications*, 5(3), 3-13. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1132898.pdf>
- Schmelkes, S. (2020). La educación superior ante la pandemia de COVID-19: El caso de México. *Universidades*, número 86, octubre-diciembre 2020, 73-87. <http://udualerreu.org/index.php/universidades/article/view/407>
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2007). Documentos. *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/pronaledh/pdfs/ProSeEd_2007_2012.pdf
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2013). Documentos. *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. <https://www.gob.mx/sep/documentos/programa-sectorial-de-educacion-2013-2018-17277>

- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2020). Documentos. *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. <https://www.gob.mx/sep/documentos/programa-sectorial-de-educacion-2020-2024>
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2020). Dirección General de Educación Superior Universitaria. *Estadísticas básicas de educación superior*. Consulta mayo de 2020. <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/EBESNACIONAL.aspx>
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2021). Estadística e indicadores. Publicación “*Principales cifras, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos*”. Ciclo Escolar 2020-2021. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021_bolsillo.pdf
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (s.f.). *La universidad socialmente pertinente*. Secretaría de Educación Pública.
- Senado de la República (2020). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Educación Superior. México, 9 de septiembre de 2020. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-09-1/assets/documentos/Iniciativa_Diversos_Gpos_Ley_Educacion_Superior_Act.pdf
- Shin, J.C. (2014). The University as an Institution of Higher Learning: Evolution or Devolution? En J. C. Shin (Ed.), *The future of the post- massified university at the crossroads*. (Knowledge Studies in Higher Education, Vol. 1, pp. 13-27). Springer.
- Shin, J.C. y Teichler, U. (2014). The Future of University in the Post-Massification Era: A Conceptual Framework. En J. C. Shin (Ed.), *The future of the post- massified university at the crossroads*. (Knowledge Studies in Higher Education, Vol. 1, pp. 1-9). Springer.
- Silva Laya, M. (2015). La educación superior: énfasis renovados, repetidas estrategias. En M. Silva Laya, M. Rueda Beltrán, D. Juárez Bolaños y M. D. Villagómez Díaz (Eds.), *La política educativa del sexenio 2013-2018. Alcances y límites*. (pp. 43-48). https://ibero.mx/campus/publicaciones/La-politica-educativa-del-sexenio-2013-2018/pdf/La_politica_educativa.pdf

- Tarapuez, Chamorro, E., Osorio Ceballos, H. y Parra Hernández, R. (2012). Burton Clark y su concepción acerca de la universidad emprendedora. *Tendencias: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, 13(2), 103-118. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4242056>
- Toranzos, L. (1996). Evaluación y calidad. *Revista Iberoamericana de Educación. Evaluación de la calidad de la educación*. Organización de Estados Iberoamericanos. Número 10. Enero - Abril de 1996. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1019997&orden=28406&info=link>
- Trow, M. (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Carnegie Commission on Higher Education. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED091983.pdf>
- Trow, M. (2007). Reflections on the transition from elite to mass to universal Access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. En J. J. Forest y P. G. Altbach, (ed.), *International Handbook of Higher Education. Part One: Global themes and contemporary challenges*. (pp. 243-280). Springer.
- Trow, M. (2010). From Mass Higher Education to Universal Access. The American Advantage. En M. Burrage (Ed.), *Twentieth Century Higher Education. Elite to Mass to Universal*. (pp. 513-553). The Johns Hopkins University Press.
- Tünnermann Bernheim, C. (2011). *Pertinencia y calidad de la educación superior*. Seminario “Políticas Educativas de Evaluación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe desde el contexto de la pertinencia”. Universidad del Atlántico, Barranquilla, 26, 27 y 28 de mayo, 2011.
- Universidad Autónoma de Aguascalientes. (2016). *Plan de Desarrollo Institucional 2020-2024*. Consulta noviembre de 2020. <http://pdi.uaa.mx/>
- Vieira, D., Takudswa, M. y Roser, J. (2020). *Understanding access to higher education in the last two decades*. UNESCO-IESALC. <https://www.iesalc.unesco.org/en/2020/12/23/understanding-access-to-higher-education-in-the-last-two-decades/>

- Villa Lever, L. (2013). Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México. *Revista de la educación superior*, 42(3), 81-100.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v42n168/v42n168a4.pdf>
- Weedon, E. y Riddell, S. (2016). Higher Education in Europe: Widening participation. En M. Shah, A. Bennett y E. Southgate (Ed.), *Widening Higher Education Participation, a Global Perspective*. (pp. 49-61). Elsevier.
- Ziderman, A. (2013). *Increasing access to higher education through student loans*. CESifo DICE Report. ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 11, 11-18.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/167116/1/ifo-dice-report-v11-y2013-i2-p11-18.pdf>



ACTA DE DICTAMEN DE TRABAJO DE TESIS

Los integrantes de la Comisión Revisora del Trabajo de Tesis Doctoral titulado: *Tendencias de expansión de la educación superior en México: un análisis a partir de los indicadores* que presenta la candidata a Doctora en Educación: **Berenice Adame Rivera**, quien realizó su investigación bajo la Dirección de el Dr. Serafín Ángel Torres Velandia, después de haber revisado la tesis, otorgan el dictamen siguiente: **APROBADA**

Observaciones:

- Añadir más complejidad al objeto de estudio, hacer más explícito el análisis conceptual
- Sacar inferencias de cierre sobre las relaciones entre variables
- Englobar en dimensiones lo que se está analizando, incluir la temporalidad en las preguntas de investigación
- Añadir más análisis y reducir el uso de citas
- Arreglar los títulos de los capítulos
- Arreglar la metodología, hacer más explícitas las etapas
- Añadir las definiciones operativas que faltan y la lista de siglas
- Corregir los periodos que se manejan
- Actualizar el sistema de citas al APA vigente

Cuernavaca, Morelos, a 8 de diciembre de 2021

DIRECTOR(A) DE TESIS	Dr. Serafín Ángel Torres Velandia
LECTOR(A)	Dr. César Barona Ríos
LECTOR(A)	Dra. Ofmara Yadira Zúñiga Hernández
LECTOR(A)	Dr. José Carlos Aguirre Salgado
LECTOR(A)	Dra. Elia Marúm Espinoza
LECTOR(A)	Dr. Ricardo Pérez Mora
LECTOR(A)	Dra. Luz Marina Ibarra Uribe

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

Sello electrónico

SERAFIN ANGEL TORRES VELANDIA | Fecha:2021-12-09 19:09:03 | Firmante

fahdfbTz6gEaQmECFULvPJ+M4lt/Nk0rZHgzDKR55cUefELh0mgkqdlYizi57hVvqjZPn3yiW7OvYeApy+hjZ2zGcF7TcdGP4wHBiiFApz6FdR7w+uMP2ue7ydwll+i6CtFlcTbexTJmwaemHHeEdmpGV13/889hz8lxfhpeaB9MUktNNYOVzoh0LTHtKYM68g+H3tuSy/wObBJXTJ2o+Q2DIAWbmXVig9Uqy2IN8ymDeRjGo8TwpSyXB0FjXgnaEjFnbFAIIP/86cplNGdm7ycF/ll4zJzequLc+FqzQw5wahgDYPDIH+xtZMU8nmndmvsopNevwnUiu/Q==

RICARDO PÉREZ MORA | Fecha:2021-12-09 19:12:03 | Firmante

Aytjz6pH94eEeY/vWfCw1WzPjHDcmUvU3i1nszcKQhH/wsJEW5NlKuonx5cR31YxL33KmkzQBI/WINpiX6KnD+MOQRxuz7sxnoTinhHXxukQ6IsBTZRn2+9vcQwpyMjXjKGGuzXVgt4pm/3fN33Kx9ytkf9JXVoJ6EZsjZTSYYug0jZe/LLrnecaDbwBlGXwCUth1y1X3i2qdHOIV+EvXkrqOGSnXfRVPQnz3WqYjnQLwowR5QT1DJOInqhF71jlez12n2XeG3jDv05vkj08f/9VitzXNpXzElwvVMAGT+x4vTVnES+Qg3USaKO6MvD6f1D9WrrkpZprSzQdcuMmPg==

CESAR BARONA RIOS | Fecha:2021-12-09 19:20:49 | Firmante

aU5xKJAfC90wf+usnRrKk1sOi3oOlfp2d++17XeUopOOeUKOcVE5g6/QMseU/iHft11cMVSisT2Uj/bxptDjIXs99TyO9+kuvOafZ2hbZbPJ+FbtwR5y2RnOlzFt9/oYPER1MWBXZOOfpRu1Hxu0QISXfApscKiHd6M68bR+H9rFg4M4Nqt5ROrCNiITQ2WwMLcs6SI0/ivlgikMX2gO9X/DQTQDqOt25F7DYdDATAmJwHQ8KGFdiM2EMSZ2ZtPRsg21hryLhueSxP9rOmLFOwgeHgbBa8wq4mli46i7ZsboSLRyIXUjKgnMnDgnc+woB4n0C+a0f1AyRz5UUGWQ==

JOSE CARLOS AGUIRRE SALGADO | Fecha:2021-12-09 19:23:50 | Firmante

b0jI4pNofno7YUu2+j8pdBLI80aWiNPRn+aiK4OQxLsn6B+DvFUyl6ilk2GPAMz28no0T18/nCt8taZ0cucFBv2Y1hQPMGOR3c3xBnSznqAWNtbZqGNiZxhbn4MYurDrwU0DeBDaOiyCg4soGwCoTMqsThj4fZUv9M1vgBMoC7Y1sei3nxB/wrD4wFzPwXQ56OsBN+i6vZATFe4n0bTgGXFt7eCiJL631ushJ+BMD+y8qh/U0ZGZHwRy0pYrd9HwXDVtXU20uM+/zwlYx2RBf6V9j9HbDQ0JhNq149iCLvmacPe0qRJT9XANq+ARwkosG3RuwebTk0ZbF+Q==

OFMARA YADIRA ZUÑIGA HERNANDEZ | Fecha:2021-12-09 20:25:36 | Firmante

E4E4XTRwoTycNRg+PNyukhzZwaqpln6VKEvQMjg6EaQITZtfe2nFwGXDOkQU1epNYJZ/le1i6ZGrdcfDRBEEPpZGZOtbn71iEhkqfMhORUa4oRD24szMxEN8fevIPJhBvWKK93nSOwXpQHVHI4u3UJ2/9UlrYRX/Vidp784hZL59pK3Z+pRdkFFqVN3cKgc2BvVAuQzhlKyjEdnCuA717FYXU6GH2u4e3qALoFs1moG7veKmXitYCYIn6MzLjrow4FwXFghQIKUPEdBUISCWbAlzmxY5lbdX297ohDT3x+b1tFeBuOnzQhBNoWkr+OEyd3KfFD8MRjHKi1LDg==

LUZ MARINA IBARRA URIBE | Fecha:2021-12-10 13:24:52 | Firmante

YKIIAlItfNuRFxz2cnMcc8smOlbT9IMZLoonebvoYrvvmgcQOjXy1ERw4LI/FNLmD2j36tnEiHCpC1cfl+2rC6Wxbcx/3w7m4IDm8lJcGA6ERnLWwEokJZGS6BazUF6jUR9wcB3/b+HFqFkjWkWHs9HDEKxLVTjhJ6T/2xJvSlhKelUeighkB9XoGE+iXKx7AYwfwLIDf99o0IUSBavisBqrccRpi/D9ifiTa+4Bluelzeaqvmo3BqdDHvIGyMB5miM1jKuBQpTAdpDJA4c5rK9UKnXbzc9EbxEOq8PSU1o86UQemDwsY3x8iqP+t7JfJCI5BYvn+Q==

ELIA MARUM ESPINOSA | Fecha:2021-12-10 14:47:52 | Firmante

g2S0IS1Bb70n1BDA83PmdzdYjtyi4orOU1b1SQEIJAN3enKYuaUNwmh7PF6L9SFfu4Z3evugbnmSucRX7TpgEDirEW3SC/0Vss0zaR0gMZe36Voi9f3x7gyzQcemJ/YsS/mS+PqC+SzsBevXntKlvG28hSAyMVRB1Rdg3/5N3CYCMBxl3v/vMyre+AKICoFLgQA7aVplFOMuyIHbDjwfc0bgG2GXs2vVhs4xIMJf42JLpCATSlm7YiDjlsplb6mpnFscie8+k5/Ju5pp53ZV6W9QxIGvo/nAPdfow1hAoyWS7ZGzbq6VVTcJarwinHPIBLIF40X1UOCNbpLGs29/XIQ==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



ejuMKUJcO

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/mT68A494OggFzgu6nO8Z7eQqy7QrMml>