

Cobertura y promoción de la equidad en el sistema de educación superior en México

¿Cambio de política o de retórica?

SYLVIE DIDOU AUPETIT*

Desde los años setenta, la cobertura en educación superior fue considerada, desde perspectivas encontradas, como un asunto problemático cuya resolución interpeló tanto al gobierno mexicano como a los investigadores y asociaciones del sector. Explicó la desconcentración geográfica de la oferta, la apertura de establecimientos de cercanía y la puesta en red del sistema y de las instituciones. Esos fenómenos fueron analizados por los especialistas hasta que la complementación del abordaje territorial tradicional por uno centrado en grupos marginados en cuanto a sus oportunidades los condujo a referir la discusión a dimensiones adicionales, como las de la promoción de la equidad y el respecto a la diversidad. En este artículo procuraremos mostrar en qué medida los cambios en las políticas, los mecanismos y los registros de sentido han incidido en una agenda de investigación que los ha documentado *ex post facto* y cómo están al origen de sus especificidades, si comparamos sus contenidos con los que manejan organismos o expertos internacionales.

Palabras clave

Política de educación superior
Investigación educativa
Acceso a la educación
Justicia social

Recepción: 30 de marzo de 2011 | Aceptación: 24 de junio de 2011

* Doctora en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia. Es investigadora de tiempo completo en el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV), México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Titular de la Cátedra UNESCO-CINVESTAV sobre Aseguramiento de la Calidad y Proveedores Emergentes de Educación Superior en América Latina y coordinadora del Observatorio de Movilidades Académicas y Científicas (OBSMAC) en América Latina, del IESALC-UNESCO. Publicaciones recientes: (2009, con E. Remedi), *Los olvidados: acción afirmativa de base étnica e instituciones de educación superior en América Latina*, México, CINVESTAV-IPN/Juan Pablos Editor. CE: didou@cinvestav.mx

INTRODUCCIÓN

En la clasificación basada en el Índice de Desarrollo Humano 2010, México ocupa el rango 56. Se sitúa en la quinta posición entre los países de América Latina, después de Chile (45), Argentina (46), Uruguay (52) y Panamá (54).¹ No obstante ese nivel de desarrollo, su tasa de atención a la población en educación superior es una de las más reducidas de la región (25.2 por ciento en 2006) siendo inferior al promedio regional (31.77 por ciento en 2005, para el grupo de edad 20-24 años) (Rama, 2009: 181). Tanto esa situación como los desafíos generados por la mundialización y la transformación del país, por lo menos a nivel discursivo, en una sociedad del conocimiento, explican que el gobierno federal volviera a poner el aumento de la cobertura en educación superior a la orden del día, después de su eclipse en los años ochenta y noventa.

La re-inserción del tema en la agenda pública se ha traducido en medidas encaminadas a densificar la red territorial de instituciones, a diversificar los programas, a elevar las tasas promedio de acceso, retención y egreso y a facilitar la graduación. Como resultado, el número de establecimientos aumentó de 1 mil 147 a 2 mil 888 entre 1990 y 2010; el número de municipios donde estaban localizados creció de 159 a 431 (sobre un total de 2 mil 440), optimizando la cercanía geográfica entre usuarios y proveedores del servicio y abatiendo el costo de los estudios (ANUIES, 2010). La capital del país pasó de concentrar casi 60 por ciento de la matrícula hace medio siglo, a menos de 15 por ciento; las mujeres constituyen casi 50 por ciento de la matrícula, cuando representaban apenas 18 por ciento a finales de los sesenta (Bustos, 2008). La matrícula total en educación superior era de 270 mil a principios de los setenta y superaba los 2 millones 600 mil estudiantes en 2007-2008.

Ante esos cambios en la geografía del sistema y su expansión cuantitativa, los investigadores refirieron las dinámicas y retos de la

cobertura a ámbitos como los de la promoción de la equidad, la distribución de oportunidades y la reconfiguración del sistema (Galaz y Sevilla, 2006). Tomando lo anterior en consideración, trazaremos la evolución de las indagaciones publicadas al respecto, en la pasada década. Una hipótesis es que la política de crecimiento recuperó un papel central en la transformación de la oferta educativa después de dos décadas y media durante las cuales la principal herramienta para ello fue el aseguramiento de calidad (Canales, 2006). Otra es que los abordajes de la cuestión son más complejos, pero que varios aspectos adicionales requerirían ser considerados por tomadores de decisiones e investigadores.

LA COBERTURA ¿ASUNTO DE CIFRAS Y/U OPCIONES DE POLÍTICA?

En su mayoría, cuando los investigadores hablan de cobertura, glosan cifras y se refieren a la progresión de la oferta, al incremento de la matrícula y a los equilibrios establecidos entre modalidades públicas y privadas, subsectores universitario, tecnológico y normal, subsistemas presencial y a distancia. Cuentan los inscritos o los establecimientos para enfatizar la desconcentración espacial de la oferta. Justifican así la programación del gasto y el cumplimiento de una misión de responsabilidad, cifrada en las respuestas a una demanda social anómica del ingreso, vía los cupos ingentes propuestos por el sistema de educación superior, independientemente del suministro de condiciones satisfactorias en cuanto a perfiles de docentes, variedad de carreras y pertinencia de los servicios.

Hace unos diez años, no obstante, un tema suplementario fue incorporado a la medición de los impactos positivos de esa política, a saber: la vinculación entre densificación de la cobertura y mejoramiento de la equidad. Al definir a los indígenas y a los migrantes como sus destinatarios centrales, el gobierno

1 En 2009, Cuba ocupaba el lugar 51, en: <http://hdr.undp.org/en/statistics> (consulta: 19 de abril de 2011).

encontró el motivo para continuar con una dinámica de diferenciación de los modelos institucionales que había arrancado en los noventa; además, dio cabida a la participación creciente de actores colectivos emergentes en la arena de la educación superior.

En esa coyuntura, los investigadores consolidaron su reflexión sobre el binomio igualdad de las oportunidades/diversidad y “descubrieron” establecimientos respaldados por grupos sociales peculiares en contextos locales específicos, tales como la Universidad de la Ciénaga en Michoacán, la Universidad Comunitaria de San Luis Potosí o la Universidad de la Tierra.² Analizaron cómo su apertura resultaba de las movilizaciones de sectores indígenas, migrantes o pobres para garantizar a sus jóvenes una inscripción en una institución de educación superior. Dieron cuenta de cómo ese compromiso en torno a la inclusión de los excluidos involucró también establecimientos tradicionales, como la Universidad Autónoma de Nayarit, que adoptó cuotas de plazas reservadas para los huicholes o bien la Universidad Veracruzana o la de Quintana Roo, que inauguraron campus interculturales (Badillo *et al.*, 2008).

Patentizaron así la mutación de los pactos sociales en torno a la educación superior: ante ese cambio de signo en las políticas, produjeron datos suplementarios sobre la atención a la demanda, los servicios brindados y los esquemas de vinculación con el entorno desencadenados por el despliegue espacial de las instituciones y su diferenciación. Abordaron, entre sus temáticas, la generación de un sentimiento de satisfacción entre las clientelas de los establecimientos privados o la detección de condiciones deseables para el aprovechamiento escolar de poblaciones marginales.

En forma simultánea, en un contexto en el cual las autoridades ponían énfasis en los

logros en cuanto a oportunidades de acceso, cuestionaron la “veracidad” y alcances de los resultados (Gil *et al.*, 2009; OCE, 2009). Mediante indicadores regionales o locales sobre porcentajes de absorción del egreso de la educación media superior, tasas estatales o municipales de atención,³ sesgos entre composición social de la matrícula y de la población por deciles de ingresos, profesión de los padres, grupos de origen, trayectorias escolares o lugares de residencia, revelaron la persistencia de desigualdades significativas. Señalaron que otras aristas del fenómeno eran insuficientemente conocidas, particularmente sus efectos en la innovación, en el funcionamiento de sociedades tensionadas entre lo global y lo nacional, en la generación de empleos y en la sustentabilidad (Valenti y Miranda, 2007).

NUEVOS TEMAS DE REFLEXIÓN EN TORNO A LA COBERTURA

Volver a lanzar medidas de expansión de la cobertura auspició la puesta a prueba de modelos institucionales innovadores (universidades tecnológicas, politécnicas, con apoyo solidario) con base en el principio de adecuación entre las características socio-económicas y culturales de los usuarios y los perfiles de las instituciones. A su vez, su escasa consolidación como opciones significativas de agrupación de matrícula⁴ condujo a los especialistas a analizar el reordenamiento del sistema de educación superior, sus inercias, su diferenciación por alumnos postulantes y aceptados (con atención incluso a la cuestión de los rechazados en las metrópolis del país), tipos de carreras y prestigio de las mismas; y los llevó también a subrayar las diferencias en la distribución por entidad federativa de los programas acreditados por el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad

2 http://unitierra.org/09/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=54

3 En el D.F., 58.9 por ciento de la población en edad cursa estudios superiores pero ese porcentaje es de apenas 16.8 en Quintana Roo (Gobierno de México-Presidencia, 2010).

4 Las universidades interculturales reúnen 0.2 por ciento de la matrícula de educación superior.

del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), conforme a una relación de dependencia negativa entre diversificación de los establecimientos, distribución territorial de los servicios y segmentación de los mismos.

Pese a la relativa profusión de los aportes registrados en esa línea, no fue allí donde se dio la mayor intensidad en cuanto a la producción de conocimientos: concernió, más bien, a los retos generados por las medidas de acción afirmativa en cuanto a selección de aspirantes, por la irrupción de “outsiders” entre los estudiantes universitarios y por la adecuación de los modelos de organización institucional que su atención requería. Si bien algunos autores habían hecho hincapié en que, en México, los estudiantes universitarios habían dejado de pertenecer a la clase media (De Garay *et al.*, 2001), la subrepresentación de ciertos grupos de población en la educación superior era tan naturalizada que ni siquiera era percibida como anormal hasta hace una década. Todavía más, el redescubrimiento de los “olvidados” provino menos de la lógica misma de una reflexión académica evolutiva que de la decisión gubernamental de mejorar la representatividad de los alumnos de origen indígena (así como de los afro-descendientes, de los hijos de migrantes, de las madres solteras adolescentes y de las personas con capacidades diferentes, en menor medida). Los indígenas integraban, según los criterios de adscripción étnica aplicados, entre 8 y 12 por ciento de la población, pero sus tasas de inscripción en el nivel superior correspondían sólo entre 1 y 3 por ciento del grupo de referencia (contra una de 22 por ciento, en promedio nacional, en 2001) (Gutart y Bastiani, 2007: 7). Según un esquema de cúmulo progresivo de las desventajas, mientras 50 por ciento de los inscritos en primer año se titulaba, sólo 20 por ciento de los indígenas lo hacía (Navarrete, 2009: 4). No obstante, casi diez años después de que iniciara actividades la primera de las nueve universidades interculturales, las

mejorías ni siquiera habían sido registradas con certidumbre.

En una perspectiva relativamente clásica de análisis organizacional, pero beneficiándose quizás del efecto “moda” que afectó positivamente instituciones y programas de base étnica (Mato, 2010), los establecimientos innovadores fueron evaluados en sus prácticas de enseñanza y socialización, así como en sus capacidades de dar cauce a la diversidad y modalidades de atención a estudiantes en situación de diferencia, debido a su matriz cultural familiar o a sus recorridos escolares previos (Schmelkes, 2008). En paralelo, también se estudió la manera como los programas de acción afirmativa en instituciones convencionales incidieron en los planes y programas de estudios, la generación de información institucional, la gestión de la matrícula o la redefinición de las líneas y prácticas de investigación (Didou y Remedi, 2006).

Así, la adición de una dimensión étnica al combate contra la desigualdad en la educación superior no sólo provocó la inclusión de una categoría suplementaria entre las clasificadas como desfavorecidas, sino que se tradujo en una interconexión entre las medidas orientadas a reducir desventajas y las de retención focalizada para elevar las tasas de sobrevivencia de estudiantes en riesgo, víctimas de una injusticia sistémica. Pedagogos y especialistas en educación monitorearon si esta interconexión permitía la nivelación de los conocimientos y habilidades y la atención a los requerimientos de grupos vulnerables; detectaron buenas prácticas de gestión (control escolar y seguimiento de alumnos considerados como población foco), de atención pedagógica (mejoramiento de las habilidades de lecto-escritura, expresión oral y estructuración de textos académicos, incentivación de dinámicas individuales y colectivas de aprendizaje) y de docencia (tutorías, enseñanza de materias específicas —lenguas indígenas— y transferencia de saberes).

En paralelo, politólogos, antropólogos y sociólogos discutieron el principio de interculturalidad y los efectos de los programas afirmativos en la reconfiguración de los grupos de poder. Les importó menos calcular cuántos estudiantes “distintos” habían sido captados por las instituciones —con tal de que reflejaran mejor la diversidad poblacional y mitigaran los efectos de la discriminación— que analizar cuáles alianzas habían negociado para consolidarse, en coyunturas en las que esas iniciativas no tenían apoyo unánime (Dietz, 2002; Llanes Ortiz, 2010). Analizar tópicos como la participación, autónoma o regulada, de los distintos actores involucrados en el desarrollo de innovaciones de ese tipo (sean sus impulsores o sus beneficiarios) ayudó a identificar los derroteros de las experiencias en curso, sus potencialidades en términos de innovación y participación ciudadana, sus posibilidades de réplica y sus quiebres.

Más allá del carácter militante de parte de la literatura, sea alabadora o crítica, su análisis revela que se pasó de una visión que hacía hincapié en más educación superior para todos a otra que privilegiara más educación superior para todos... los que tienen menos oportunidades de alcanzarla. De allí que se rastreara la sustitución de proyectos institucionales de formación, fundamentados en la abstracción de las diferencias de origen y de situación entre los estudiantes, por otros conforme a los cuales la identificación de sus peculiaridades “categoriales” sirve para proponer, a los más “vulnerables”, posibilidades razonables de desempeño académico, en el sentido de equivalentes a las de los demás estudiantes.

HACIA UNA RENOVACIÓN DE LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA COBERTURA

Aunque el cariz de la discusión intelectual sobre la cobertura y su expansión se haya modificado radicalmente en la pasada década, muchos temas siguen teniendo una escasa

relevancia si se compara la reflexión consolidada en México con la auspiciada por los organismos internacionales. Una primera diferencia consiste en las relaciones analíticas establecidas entre dos temas construidos como contiguos por los expertos internacionales pero cuya interacción, paradójicamente, es relativamente sub-atendida en México: la que relaciona cobertura y promoción de la equidad. Los partidarios de una política de diversificación institucional para una atención de cercanía a grupos vulnerables invocaron la igualación progresiva de las oportunidades como un argumento clave para abrir establecimientos innovadores; pero, al vincular la redistribución de oportunidades (en tanto condición y garantía de equidad) con la dimensión étnica, la interpretaron en términos de respeto a la alteridad más que de definición de una estrategia socio-política para fines de inclusión, emergencia de neo-elites o estabilización social.

La discusión sobre la expansión de cobertura, ampliación de las capacidades de bienestar, y renovación y consolidación de liderazgos se profundizó menos que en otros países, aun cuando cierto número de artículos versa sobre los juegos de fuerzas requeridos para instalar y hacer funcionar las instituciones innovadoras, sobre las redes de apoyo o movilización de los actores involucrados y sobre sus parámetros de legitimación. Por ende, es indispensable una discusión a profundidad de los establecimientos y de su viabilidad conforme a sus condiciones de funcionamiento y las colaboraciones inter e intrasectoriales en las que fundamentan su fortalecimiento. En la Universidad Indígena de Michoacán, las disensiones entre los intelectuales purhé (el grupo étnico mayoritario) y los nahuas en torno de los asuntos de poder y de saber (la enseñanza de las lenguas indígenas), lo confirman (Pineda Márquez, 2011).

Otro tema en boga en los organismos internacionales, pero cuya visibilidad en México es reducida, es el de la relación entre medidas

de promoción de la equidad y mejoramiento de la calidad (Martin, 2010). Aún cuando los responsables de las políticas analizadas en ese texto hacen hincapié en que los estudiantes procedentes de grupos vulnerables estaban más afectados que los estudiantes procedentes de la clase media por el abandono escolar, en tanto variable que incide negativamente en la cobertura, son escasos los estudios que dan fe de la efectividad de los programas de apoyo a la equidad en la retención, por ejemplo.

COMENTARIOS FINALES

La primera década del siglo XXI implicó un giro con respecto a las prioridades perseguidas en las tres últimas décadas del siglo XX, en relación a la expansión de la cobertura. Autoridades e investigadores plantean hoy concertadamente que la cobertura es indisoluble de una lucha de mayores alcances contra la desigualdad de oportunidades que padecen los grupos sociales carentes. Esa opción de política ya está nutriendo un debate incipiente sobre el diseño de mecanismos de cobertura preferente dirigidos a grupos particulares (étnicos, religiosos, sociales u otros) y sobre la diversificación de los establecimientos de educación superior: mientras sus partidarios defienden que ambas soluciones expresan un esfuerzo encomiable, propio de sociedades democráticas, por sanear heridas históricas (en la perspectiva de la enmienda de culpas) y brechas de igualdad, sus adversarios sostienen que distribuyen ventajas escasas de manera sesgada —e injusta— y que sustentan una racialización de las interacciones sociales que propicia fracturas internas y comunitarismos. Más allá de las incompatibilidades ideológicas que separan ambas posiciones, su contraste remite a la añeja discusión sobre si los individuos deben cambiar para adaptarse a las instituciones o si los establecimientos han de adecuarse a las particularidades de los colectivos que los ocupan. Se refiere, en suma, al dilema que

formula el sociólogo Francois Dubet, haciendo eco de la filósofa Hannah Arendt:

La igualdad de las posiciones es rígida y conservadora porque encierra a los individuos en su posición y los arrincona con sus semejantes. La igualdad de oportunidades es flexible y cruel porque obliga a los individuos, muchas veces a los más frágiles, al desarraigo de sus posiciones y de su gente cercana (Dubet, 2010: 87).

En suma, con respecto a las políticas públicas, mejorar tanto la equidad como la inclusión implica no sólo atender y resolver los sesgos en el ingreso, sino también garantizar mejores oportunidades de permanencia y de titulación así como difundir entre los aspirantes información sobre las competencias necesarias para cursar diversas carreras y documentar los perfiles profesionales de egreso. Implica también instalar programas de acceso preferente y de atención pedagógica *ad hoc*, mejorar capacidades y remover trabas de orden administrativo en los procesos de atención a los estudiantes. A su vez, esas políticas implican el tránsito de los establecimientos de educación superior hacia modelos de enseñanza individualizados y la “desburocratización” de procesos de gestión escolar y de evaluación, que hasta ahora expresaron, en su mayoría, una visión del aseguramiento de calidad y de la transparencia fundamentada en una supervisión del desempeño de universidades convencionales en cuanto a su modelo de organización y a su propuesta pedagógica. Sólo una conveniente articulación de medidas entre las instituciones y el gobierno federal permitirá orientar una reforma avocada a mejorar la responsabilidad social de las universidades y de las autoridades del sector y a incrementar los capitales sociales de los estudiantes procedentes de medios marginados, para apoyar la emergencia, desde la educación superior, de neo-élites sociales.

REFERENCIAS

- ANUIES (2010), *Estadísticas de la educación superior*, en: <http://www.anui.es/servicios/educacion/index2.php> (consulta: 28 de marzo de 2011).
- BADILLO, J., M. Casillas y V. Ortiz (2008), "Políticas de atención a los grupos indígenas en la educación superior mexicana", *Cuadernos Interculturales*, vol. 6, núm. 10, pp. 33-61.
- BUSTOS, O. (2008), "Los retos de la equidad de género en la educación superior en México y la inserción de mujeres en el mercado laboral", *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 184, núm. 733, pp. 795-815, en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/225/226> (consulta: 10 de octubre de 2010).
- CANALES A. (2006), "La cobertura y el financiamiento de la educación superior en la gestión del cambio", *Reencuentro*, núm. 45, pp. 53-58.
- DE GARAY, A., M. Casillas, J. Vergara y M. Puebla (2001), "Los estudiantes de la UAM-A. Un sujeto social complejo", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 11, enero-abril, pp. 129-163.
- DIDOU, S. y E. Remedi (2006), *Pathways to Higher Education: una oportunidad de educación superior para jóvenes indígenas en México*, México, ANUIES.
- DIETZ, G. (2002), "Cultura, etnicidad e interculturalidad: una visión desde la antropología social", en G. González Arnaiz (coord.), *El discurso intercultural: prolegómenos a una filosofía intercultural*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, pp. 189-236.
- DUBET, F. (2010), *Les places et les chances*, París, Seuil.
- GALAZ, J. y J.J. Sevilla (2006), "La estructura del sistema de educación superior como factor de acceso y equidad", *Revista de la Educación Superior*, vol. 35, núm. 140, pp. 103-113.
- GIL, M., R. Rodríguez, J. Mendoza y M.J. García (2009), *Cobertura de la educación superior en México: tendencias, retos y perspectivas*, México, ANUIES.
- Gobierno de México-Presidencia de la República (2010), *Cuarto Informe de gobierno. Anexo estadístico*, México, Presidencia de la República.
- GUTART, M.E. y J. Bastiani (2007), "Un modelo educativo de educación superior: las universidades interculturales en México", *Revista de Enseñanza de la Psicología: Teoría y Experiencia*, vol. 3, núm. 1, pp. 31-40.
- LLANES Ortiz, G. (2010), *Indigenous Universities and the Construction of Interculturality: The case of peasant and indigenous universities network in Yucatan*, Doctoral Thesis, Brighthon, University of Sussex, http://eprints.sussex.ac.uk/2390/01/Llanes_Ortiz,_Genner_de_Jes%C3%BAs.pdf (consulta: 8 de mayo de 2011).
- MARTIN, M. (ed.) (2010), *Equity and Quality Assurance: A marriage of two minds*, París, UNESCO-IIPE.
- MATO, D. (2010), "Las iniciativas de los movimientos indígenas en educación superior: un aporte a la profundización de la democracia", *Nueva Sociedad*, núm. 227, pp. 102-119.
- NAVARRETE, D. (2009), "Experiencias del Programa Internacional de Becas de Posgrado para Indígenas", *Memorias del Seminario Internacional Educación y organizaciones sociales: reflexiones desde la investigación y la práctica*, México, UIA, 14 y 15 de junio de 2006, en: <http://www.uia.mx/web/html/inide/pdf/panel4/PresDavidNavarrete.pdf> (consulta: 20 de mayo de 2011).
- Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) (2010), "La equidad en educación superior: acceso y algo más", México, OCE, Décimo aniversario, abril, en: <http://www.observatorio.org/comunicados/cronologia.html> (consulta: 18 de mayo de 2011).
- PINEDA Márquez, Y. (2011), "Nuevas propuestas de educación superior en Michoacán: ¿deuda histórica o táctica política? Inclusión de jóvenes indígenas y migrantes pobres al escenario universitario", Tesis de Doctorado en Ciencias con especialidad en investigaciones educativas (en proceso) México, DIE-CINVESTAV.
- RAMA, C. (2009), "La tendencia a la masificación de la cobertura en educación superior en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, núm. 50, pp. 173-195.
- SCHMELKES, S. (2008), "Creación y desarrollo inicial de las universidades interculturales en México: problemas, oportunidades, retos", en D. Mato, *Diversidad cultural e interculturalidad en América Latina*, Caracas, IESALC-UNESCO, pp. 329-280.
- VALENTI, G. y F. Miranda (2007), *Calidad y equidad en la educación superior: un enfoque integral*, México, FLACSO, en: http://ses2.sep.gob.mx/pne2007_2012/M1 (consulta: 21 de mayo de 2011).