

Políticas nacionales de educación superior en las fronteras de México

MARÍA DOLORES SÁNCHEZ SOLER

PATRICIA MOCTEZUMA*

En México, las políticas gubernamentales formuladas en el marco de la evolución del Estado y de la sociedad reflejan las prioridades que en cada momento se han definido para dar coherencia a la acción estatal conforme a las circunstancias del desarrollo institucional del país.

En la medida en que las políticas se refieren a decisiones o cursos de acción para enfrentar problemas determinados,¹ constituyen orientaciones valorativas, habilidades y voluntades políticas para formularlas e implantarlas, destrezas para gestionar los recursos necesarios y, sobre todo, habilidades racionales para definir los diversos caminos que permitan crear las instituciones y organizaciones que garanticen la continuidad de los proyectos sociales.

Razones de Estado orientadas a consolidar un ente fuerte y activo, articulador de los procesos sociales en espacios distantes del centro, con una heterogeneidad manifiesta en su geografía, sus recursos y perspectivas, han dado lugar a la formación de las entidades federativas. Empero, también han sido razones de Estado las que han llevado a crear instituciones de educación superior en México, así como a buscar que se articulen en un sistema diferenciado y heterogéneo de educación superior.

En este trabajo se da cuenta de la creación y el desarrollo diferenciales de la educación superior en las regiones fronterizas norte y sur de México, en el marco, primero, de los procesos de formación e integración de las entidades federativas que componen estas regiones; segundo, de la creación y articulación de lo que se conoce como el sistema de educación superior mexi-

cano, y, por último, en el más amplio entorno del desarrollo económico y social del país. Para ello, se ha recurrido a una periodización basada en las etapas de desarrollo de la enseñanza superior en México, en el entorno de los modelos de desarrollo adoptados por los sucesivos gobiernos.

MARCO NORMATIVO Y ADMINISTRATIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En México, las políticas en que se han sustentado los modelos de desarrollo se convierten en marco de referencia obligada para el análisis institucional de la educación superior en lo que se refiere a las organizaciones creadas al efecto; ello debido al carácter inductivo que en todos los planos y sectores tiene la acción gubernamental.

En consecuencia, la política educativa se define como el conjunto de decisiones que hacen congruente la educación nacional con el modelo de desarrollo del país; generalmente está orientada por un marco normativo, organizativo y estratégico que busca promover un conjunto de principios y valores que persiguen la equidad social, así como la viabilidad política y la factibilidad económica del sistema educativo.

Desde el punto de vista normativo, las políticas nacionales se expresan en el Plan Nacional de Desarrollo que el poder Ejecutivo federal está obligado a presentar al Congreso de la Unión cada vez que aquél se renueva. De dicho Plan se desprende la

1. Christian Cox, "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", en Hernán Courand (ed.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Santiago, Chile, 1993, p. 9.

* Maestra de la Escuela de Humanidades de la Universidad Autónoma de Baja California y Secretaria Académica de la ANUIES, la primera, y maestra de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California, la segunda.

obligación de las secretarías de Estado de formular sus respectivos programas sectoriales, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Planeación.

El marco normativo de la educación superior en México se sustenta en la Ley Federal de Educación —reglamentaria del artículo 3º constitucional—, emitida en diciembre de 1973² y reformada en 1993; la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, decretada en 1978, y la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, de 1945. Al constituirse, toda universidad pública autónoma deberá regirse por una ley orgánica y funcionar con base en un reglamento interno, ya que este tipo de institución se desenvuelve conforme a un régimen descentralizado y con autonomía orgánica; en cambio, los institutos tecnológicos públicos funcionan con base en el régimen descentralizado y las instituciones particulares en el de sociedades.³

Desde el punto de vista organizativo, en 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública con el objetivo de conformar el sistema nacional de educación, cuyo inicio fue el de educación básica para erradicar el analfabetismo y dar cohesión e identidad cultural a la nación. No obstante, el proceso de integración nacional ha sido lento y heterogéneo, en virtud de las particularidades regionales y de los alcances de las varias iniciativas de desconcentración y descentralización impulsadas por el gobierno federal en diferentes épocas.

En 1947 se creó la Dirección General de Enseñanza Normal y en 1960 la Subsecretaría de Asuntos Culturales y de Educación Técnica y Superior. Tras la reestructuración de 1971 la administración de la enseñanza superior se encargó a la Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior. Asimismo, con la Subsecretaría de la Educación Superior e Investigación Científica, creada en 1978, se amplió el margen de atención del gobierno federal a ese campo educativo.

En lo que toca a la organización del sistema, debe señalarse que en 1950 se constituyó la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior de la República Mexicana (ANUIES), como asociación civil, con el objetivo de promover la mejora de las funciones y de establecer un pacto asociativo entre entes autónomos que permitiera, por un lado, conjuntar esfuerzos y compartir recursos y, por otro, negociar con mayor presencia condiciones favorables para las universidades frente a las autoridades gubernamentales.⁴

La evolución del sistema nacional de administración de la educación superior ha sido resultado del equilibrio entre la responsabilidad del gobierno federal para conducirlo y la presencia de la ANUIES para mejorarlo, en virtud del peso de las universidades autónomas y de la gestión de los gobiernos de los

estados. Ello ha propiciado una desconcentración y descentralización de importancia, como resultado de las dinámicas regionales de crecimiento económico y poblacional, así como de la necesidad de organizar la oferta de los servicios educativos en este nivel de manera más equitativa.

LOS ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1950-1970

El México de la posguerra se inició con una base de desarrollo orientada en gran medida a las actividades de escasa transformación tecnológica. El desarrollo de la ciencia y sus aplicaciones, privilegio de sociedades con altos niveles de vida, se vio limitado por la concentración de oportunidades educativas en el nivel superior y porque éstas se orientaban a formar básicamente profesionistas en carreras de corte tradicional.

En el período presidencial de Miguel Alemán (1946-1952), conocido como de conciliación política y consolidación económica del país, se establecieron las bases de la industrialización del país con base en el modelo nacionalista de sustitución de importaciones y se desarrolló ampliamente la infraestructura en escala sectorial. En materia de educación superior, si bien no se fomentó la creación de universidades públicas en los estados, se construyó la Ciudad Universitaria, sede de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Desde la perspectiva fronteriza al norte y sur, las entidades que conforman ambas regiones presentaban diferentes grados de desarrollo y en algunos casos apenas se gestaban como estados libres y soberanos. En la frontera norte, el estado más joven es Baja California, constituido en enero de 1952, mientras que en la frontera sur es Quintana Roo, formado en octubre de 1974.⁵

Una vez constituidas las entidades federativas, la apertura de las universidades ha incidido significativamente en su consolidación, y en algunos casos éstas han evolucionado a la par de la entidad, retroalimentando sus misiones y funciones. En congruencia con las políticas de desconcentración y federalización de la educación superior de los presidentes Ruiz Cortines y López Mateos, 12 de las actuales 39 universidades públicas (31%) se crearon de 1950 a 1960. Fue el período de mayor crecimiento de esas instituciones en la historia de la educación superior de México y en su frontera norte, ya que durante ese decenio se crearon en esa zona las universidades autónomas de Chihuahua (1954), Tamaulipas (1956), Coahuila (1957), Baja California (1957) y el Instituto Tecnológico de Sonora (1955) como institución universitaria autónoma. Años antes se habían creado las universidades Autónoma de Nuevo León (1933) y de Sonora (1942). Con ello, cada estado de la región fronteriza norte contaba al menos con una universidad.

Si bien en la frontera sur la mayor parte de las universidades tienen como antecedente la larga tradición de los colegios y se-

2. Alfonso Rangel Guerra, *La educación superior en México*, El Colegio de México, México, 1979.

3. Thomas Osborn, *La educación superior en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

4. Carlos Pallán Figueroa y Javier Mendoza Rojas, "ANUIES: su pasado y su presente", *Crónica Legislativa*, nueva época, año V, núm. 9, junio-julio de 1996, p. 86.

5. Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal de México*, Instituto Nacional de Administración Pública y Banobras, México, 1992, p. 186.

minarios, muchos de los cuales se transformaron a mediados del siglo pasado en institutos científicos y literarios, no muestra una expansión tan clara durante 1950-1960 como la frontera norte, pues apenas en el decenio de los noventa se logró que cada uno de los estados de la frontera sur contara con una universidad autónoma. De esta manera, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco se funda en 1958 y en el mismo año la Universidad Nacional del Sureste se transforma en Universidad Autónoma de Yucatán. En 1958 ya funcionaban la Universidad del Sureste (hoy Universidad Autónoma de Campeche) y el Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas (actualmente con categoría de universidad). La Universidad Autónoma de Chiapas inició su vida académica en 1975, la Universidad Autónoma del Carmen en 1965 y la de Quintana Roo se creó en 1990, años después de haberse constituido el estado.⁶

LA EXPANSIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En el decenio de los sesenta se inició la expansión del sistema de educación superior mexicano con base en el gran número de establecimientos creados en la década anterior. El proceso se aceleró a partir de 1965, lográndose constituir un sistema más grande y a la vez "más diversificado y complejo estructuralmente hablando".⁷ Lo que ocurrió en México no fue muy distinto de lo sucedido en el resto de América Latina, en donde la expansión se dio en un corto período de 25 años (1950-1975), en que se pasó de un sistema con un fuerte sesgo elitista a uno de masas. Las tasas de escolarización superior tuvieron un incremento notable, al pasar de 2% en 1950 a 16.6% en 1975.⁸ Durante el período presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964) se aplicó un principio federalista ortodoxo para unificar el sistema, pero a la vez se evitó su uniformidad y centralización. En consecuencia, se reconoció de manera implícita la heterogeneidad de las organizaciones que formaban la oferta de servicios educativos de nivel superior y la gradualidad con que se iba constituyendo el sistema en los espacios regionales. Esta idea se reflejó también en la instauración de patronatos estatales y regionales que apoyaran la formación de las universidades, matizada con la participación y el apoyo de las autoridades de los estados y las localidades.

Por otra parte, la intención explícita de evitar la uniformidad del sistema tuvo un escaso efecto en las universidades públicas, pues aunque se crearon nuevos establecimientos, éstos siguieron modelos similares a los de la UNAM en cuanto a organización y oferta de programas. Esta institución tuvo una gran influencia en la organización y los contenidos de los planes de

estudio de las universidades públicas estatales, así como en la estructura académico-administrativa, por facultades y escuelas, de las instituciones creadas durante esos dos decenios.⁹

Durante el período presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se elevaron de manera importante los fondos públicos destinados al financiamiento de la educación superior y a las políticas implantadas para el reordenamiento de la oferta, lo cual se reflejó en modificaciones significativas tanto en la concentración de la matrícula como en la oferta de programas de licenciatura y posgrado. De 1960 a 1970 las universidades autónomas creadas durante el decenio anterior concentraron sus esfuerzos en los estudios de licenciatura, difiriendo los de posgrado. En 1970 la oferta de programas de este último nivel se concentraba en las instituciones del área metropolitana de la Ciudad de México, pues en los estados de la república sólo unas cuantas habían alcanzado el desarrollo académico suficiente para brindarlo, entre ellas las universidades de Guadalajara y Guanajuato, la Universidad Autónoma de Nuevo León y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.¹⁰

Como resultado de las políticas de estímulo a la desconcentración de la educación superior, la matrícula de licenciatura en la frontera norte pasó de representar 11% del total nacional en 1960 a 14.7% en 1970, mientras que a la frontera sur sólo le correspondía 0.5% en 1970, si bien la Universidad Autónoma de Tabasco concentraba la mayor parte (78%).¹¹ En ese marco fronterizo, en 1960 Nuevo León tenía 75% de los estudiantes de licenciatura, seguido por Coahuila con 8.8% y Sonora con 6%. En 1970 esta situación cambió mucho, pues aunque Nuevo León siguió creciendo en forma importante, sólo concentró 51.9% de la matrícula de licenciatura, mientras que 15% correspondía a Coahuila, 11% a Tamaulipas y 10.6% a Chihuahua, ya que estos estados contaban con instituciones de educación superior más consolidadas en virtud de haberse fundado sobre la tradición de los institutos científicos y literarios.

Durante la presidencia de Díaz Ordaz se establecieron criterios de racionalidad, dada la necesidad de una reforma educativa orientada a reconsiderar las formas de financiamiento de la educación superior. Entre los argumentos para llevarla a cabo se señalaron los costos crecientes de ese financiamiento, así como el reordenamiento de las relaciones entre gobierno y universidad, que ya habían pasado por el conflicto de 1968.¹² Este cambio en las relaciones de control benigno y negociador y de financiamiento institucionalizado, característico hasta entonces de la educación superior mexicana, condujo a que se minimizara la importancia política y social de las universidades.

6. Jaime Castrejón Díez y Marisol Pérez Lizaur, *Historia de las universidades estatales*, tomos I y II, SEP, México, 1976.

7. Rollin Kent Serna, *Expansión y diferenciación del sistema de educación superior en México: 1960-1990*, Cuadernos de Investigaciones Educativas, núm. 21, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, Instituto Politécnico Nacional, México, 1992, p. 1.

8. José Joaquín Bruner, *Educación superior en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile, 1990.

9. Julio Torres Coto, "Concepción de la universidad", en A. Buenrostro (ed.), *Los pasos ganados. Ensayos y testimonios para la historia de la UABC*, Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, 1991, p. 32.

10. ANUIES, *La enseñanza superior en México, 1970-76*, México, 1976.

11. *Ibid.*

12. Burton R. Clark, *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, Nueva Imagen-UAM, México, 1991, p. 255.

Si bien en el período 1960-1970 se abrieron menos universidades públicas (cinco en total), debe destacarse que en un lapso de 17 años, de 1953 a 1970, se creó 44% de las mismas, lo cual es un claro reflejo de las políticas de federalización de la educación superior impulsadas de manera consistente por los diferentes gobiernos para reducir el fuerte sesgo elitista y ampliar la cobertura. Sin embargo, es importante resaltar que las políticas oficiales para ampliar el sistema público de educación superior dieron lugar a un importante problema económico en las nuevas organizaciones universitarias, lo que llevó a que las autoridades consideraran, a fines de los años setenta, la propuesta de la Asamblea Nacional de la ANUIES, realizada en Xalapa en 1968, de crear mecanismos institucionales de planeación.

Esta inédita expansión del sistema no eliminó el déficit de la oferta educativa y sí generó problemas de financiamiento y de calidad de la enseñanza, por lo que surgió la necesidad de integrar un sistema de educación superior¹³ sobre la base de reformas de carácter académico. Si el período de 1950-1970 se caracterizó por la ampliación y diversificación del sistema y un crecimiento sustentado más en criterios sociales que académicos, la etapa que va de 1970 a 1982 se caracterizó por el acento en la planeación de las actividades académicas y administrativas de las instituciones y por la incorporación de la pedagogía pragmática mediante los Centros de Didáctica creados en todas las universidades por iniciativa directa de la ANUIES.¹⁴

EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA Y DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA (1970-1982): SU EFECTO EN LAS FRONTERAS NORTE Y SUR

La masificación educativa en México se relaciona con un desarrollo caracterizado por intensos procesos de urbanización social y terciarización de la economía que presionan por recursos humanos calificados y por sistemas estatales de educación superior mejor articulados con el desarrollo regional y estatal. En la actualidad esta tendencia se manifiesta en una estructura económica sectorial diferenciada que en la frontera norte registra 15% de la PEA en el sector agropecuario, 31% en el industrial y 47% en el terciario, mientras que en la frontera sur 29% se concentra en el sector primario, 13% en el secundario y 39% en el terciario.¹⁵ Sin embargo, los estados de la frontera sur presentan una estructura más heterogénea, pues mientras en Chiapas el sector agropecuario concentra 57% de la PEA, en Quintana Roo y Campeche el terciario absorbe 58 y 41 por ciento, respectivamente.

El proceso de masificación de la enseñanza superior registrado durante los años sesenta —y en particular en los setenta— obedeció a una política expansionista de la matrícula que permi-

tió atender a regiones y a poblaciones anteriormente excluidas.¹⁶ Se pretendía ampliar la cobertura y la equidad en las oportunidades educativas para apoyar espacios productivos y regiones organizadas con el modelo de economía cerrada y protegida, tal como ocurría con el país. La concentración urbana relacionó el fenómeno de la masificación con el de la centralización y si en el decenio de los sesenta la mitad de los estudiantes de educación superior que había en México se concentraba en la UNAM, durante el período 1970-1980 la matrícula nacional se expandió a una tasa promedio anual de 13.3%, mientras que la de los estados de la frontera norte lo hizo en 17.1%, lo que refleja un creciente proceso de desconcentración. Por su parte, en la frontera sur el número de estudiantes de licenciatura pasó de 1 244 a 11 717, lo que también muestra un crecimiento más rápido que el del resto del país.

Cabe resaltar que en el período mencionado se logró que la educación superior se impartiera en prácticamente todo el territorio nacional al crearse ocho universidades públicas: las autónomas de Ciudad Juárez (1973), de Chiapas (1974), de Aguascalientes (1974), Metropolitana (1974), Chapingo (1974), de Tlaxcala (1976), de Baja California Sur (1976) y la Universidad Pedagógica Nacional (1979). Finalmente, en los años noventa se abrió la universidad pública de Quintana Roo, única entidad que aún carecía de ella. Cabe destacar que durante el período del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se favoreció la diversificación institucional mediante nuevos modelos de organización educativa, ya que de las ocho universidades creadas, en siete se estableció una estructura académico-administrativa de tipo departamental, mientras que las universidades públicas creadas con anterioridad se concibieron con una organización de facultades y escuelas.¹⁷

El sistema modular de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Xochimilco, representó una alternativa innovadora en el diseño curricular que se adoptó en muchos ámbitos de la educación superior nacional. Desde la perspectiva del proceso de federalización y descentralización, la creación de la UAM permitió desconcentrar la oferta de la UNAM en el área metropolitana, pero los patrones de centralización regional aún persisten.

Debido a la dinámica de la población y a la mayor oferta educativa de los niveles propedéuticos al superior, la composición social de los universitarios se transformó al incorporarse estudiantes de grupos sociales que antes tenían un acceso limitado al nivel superior; esto a pesar de que esta expansión generalmente ocurre sobre la base de estructuras académicas tradicionales.¹⁸

En este período se incrementó significativamente la participación del gobierno federal en el financiamiento del nivel supe-

16. Rollin Kent Serna, *Regulación de la educación superior en México*, ANUIES, México, 1995, p. 10.

17. María Dolores Sánchez Soler, *Modelos académicos*, ANUIES, México, 1995.

18. Alejandro Mungaray y María Dolores Sánchez, "Movilidad social y educación superior en México", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXII (1), núm. 85, enero-marzo de 1993, pp. 35-43.

13. SEP-ANUIES, *Manual para la planeación de la educación superior*, México, 1989.

14. Carlos Pallán Figueroa y Javier Mendoza Rojas, *op. cit.*, p. 87.

15. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, Secretaría de Gobernación, México, 1997.

rior, si bien desde 1958 se comenzó a subsidiar a las universidades públicas estatales.¹⁹ A pesar de ese importante incremento, las presiones derivadas del constante crecimiento de la matrícula resultaron en una creciente necesidad de financiamiento y, por tanto, en escasez de recursos para atender los servicios educativos.

Gracias a que se crearon nuevos institutos tecnológicos y universidades privadas se pudo diversificar horizontalmente el sistema. También se hizo más compleja la organización de las instituciones y hubo un fortalecimiento de los actores burocráticos, al impulsarse la planeación y establecerse mecanismos complejos de administración de las instituciones, con lo que disminuyó la importancia de los cuerpos colegiados en la conducción de los establecimientos.²⁰ Durante las presidencias de Echeverría Álvarez (1970-1976) y López Portillo (1976-1982) se recurrió al criterio de coordinación integral del sistema nacional de enseñanza superior a partir del paradigma funcional de la presupuestación programática. Este último se justificaba dada la estructura dependiente de los subsidios federales hacia esa actividad, registrándose diferencias significativas en la estructura de los subsidios federales y estatales entre las fronteras norte y sur. En el período 1976-1982 el subsidio federal en la primera representó 53.8%, frente a 40.8% del estatal y 5.4% de ingresos propios; en la frontera sur dicho subsidio contribuyó en promedio con 67.6%, frente a 28.3% del estatal y 4% de recursos propios (véase el cuadro 1).

En los ámbitos nacional y fronterizo se diversificó la oferta de programas, aunque prevalecieron las áreas relacionadas con el sector terciario de la economía. Por su parte, el crecimiento de la matrícula se tradujo en mayores requerimientos de personal académico, lo que generó la aparición y el desarrollo de un mercado académico y dio lugar al primer gran Programa Nacional de Formación de Profesores, organizado por la ANUIES en 1972. En el período 1970-1980, junto con una matrícula nacional en el nivel licenciatura que pasó de 209 000 a 731 000 estudiantes, el personal académico se elevó de 22 904 a 69 244.²¹

19. Jaime Castrejón y Marisol Pérez, *op. cit.*

20. Burton R. Clark, *op. cit.*; Manuel Gil Antón *et al.*, *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*, UAM, México, 1994.

21. Cheryl Lovell D. y María Dolores Sánchez Soler, *Higher Education Faculty in Mexico and the United States: Characteristics and Policy Issues*, Understanding the Differences Series, núm. 2, WICHE, Boulder, Colorado, 1995.

C	U	A	D	R	O	1
MÉXICO: ESTRUCTURA DEL SUBSIDIO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR TIPO DE FRONTERIZOS, 1982-1994 (PORCENTAJES)						
.....						
		López Portillo,			De la Madrid,	
		1982	1983-1988	Salinas de Gortari,	1989-1994	
Región y estado	Subsidio					
<i>Frontera norte</i>						
Baja California	Federal	53	51	46		
	Estatal	41	41	37		
	Propios	6	8	17		
	Total	100	100	100		
	FOMES			3		
Chihuahua	Federal	58	52	48		
	Estatal	37	34	30		
	Propios	5	14	22		
	Total	100		100		
	FOMES			6		
Coahuila	Federal	45	47	44		
	Estatal	45	47	44		
	Propios	10	6	12		
	Total	100	100	100		
	FOMES			3		
Nuevo León	Federal	59	60	57		
	Estatal	35	36	34		
	Propios	4	3	9		
	Total	100	100	100		
	FOMES			2		
Sonora	Federal	48	49	49		
	Estatal	47	49	47		
	Propios	5	2	4		
	Total	100	100	100		
	FOMES			8		
Tamaulipas	Federal	59	58	57		
	Estatal	39	39	37		
	Propios	2	3	6		
	Total	100	100	100		
	FOMES			3		
<i>Frontera sur</i>						
Campeche	Federal	70	69	61		
	Estatal	27	28	28		
	Propios	3	3	11		
	Total	100	100	100		
	FOMES			12		
Chiapas	Federal	73	72	71		
	Estatal	23	23	22		
	Propios	4	5	7		
	Total	100	100	100		
	FOMES			6		
Tabasco	Federal	60	59	53		
	Estatal	35	39	33		
	Propios	5	2	14		
	Total	100	100	100		
	FOMES			700		
Quintana Roo	Federal	n.d.	n.d.	n.d.		
	Estatal	n.d.	n.d.	n.d.		
	Propios	n.d.	n.d.	n.d.		
	Total	n.d.	n.d.	n.d.		
	FOMES	n.d.	n.d.	n.d.		

n.d.: No determinado.



C U A D R O 2

MÉXICO: LICENCIATURA EN UNIVERSIDADES Y TECNOLÓGICOS, 1980-1995

	Matrícula														
	Instituciones			Total			Instituciones públicas			Instituciones privadas			Programas		
	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995
Baja California	5	7	10	14 119	23 382	28 105	12 979	20 925	25 062	1 140	2 457	3 043	56	122	135
Chihuahua	11	20	20	18 686	29 620	35 884	16 515	26 908	32 391	2 171	2 712	3 493	59	124	134
Coahuila	13	20	24	19 338	32 120	41 237	16 454	24 337	32 645	2 884	7 783	8 592	109	226	247
Nueva León	11	17	20	66 349	76 297	81 082	45 630	50 146	51 456	20 719	26 151	29 626	166	219	253
Sonora	9	14	16	11 611	34 056	39 429	10 633	31 894	36 122	978	2 162	3 307	105	209	244
Tamaulipas ¹	11	22	23	19 278	36 438	44 322	16 476	28 685	34 267	2 802	7 753	10 055	74	240	278
<i>Frontera norte</i>	60	100	113	149 381	231 913	270 059	118 687	182 895	211 943	30 694	49 018	58 116	569	1 140	1 291
Campeche	3	6	6	1 409	4 513	7 216	1 409	4 513	7 216	-	-	-	10	44	71
Chiapas	3	9	14	3 920	12 212	19 187	3 920	10 879	12 298	-	1 333	6 889	31	67	125
Tabasco	3	3	7	5 799	9 976	19 734	5 799	9 976	18 872	-	-	862	19	33	63
Quintana Roo	2	3	5	589	1 674	3 629	589	1 674	3 333	-	-	296	5	17	29
<i>Frontera sur</i>	11	21	32	11 717	28 375	49 766	1 717	27 042	41 719	-	1 333	8 047	65	161	288
<i>Nacional</i>	-	378	700	731 291	1 078 191	1 217 431	633 991	890 372	942 862	97 300	187 819	274 569	1 804	3 545	4 978

1. No incluye educación normal.

Fuente: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), anuarios estadísticos de 1980, 1990 y 1995, México.

MODERNIZACIÓN Y ESTABILIDAD DE LA MATRÍCULA: SU EFECTO EN LAS FRONTERAS NORTE Y SUR

En materia de financiamiento a la educación superior en América Latina,²² los años ochenta constituyeron una década perdida. En México la caída del financiamiento se enmarcó en el proceso de modernización iniciado en la gestión de Miguel de la Madrid (1982-1988), sustentado en el racionamiento de la matrícula, el fortalecimiento de la planeación en las instituciones educativas, el establecimiento de criterios de calidad, la evaluación para la asignación de recursos públicos y el desarrollo de una nueva política de coordinación para el sistema de educación superior. Todo ello contribuyó a que la expansión del sistema se frenara, pues de un crecimiento de 13.3% en promedio anual de 1970 a 1980 se pasó a 4% de 1980 a 1990. Sin embargo, a la pérdida de importancia de las instituciones públicas en la matrícula total (bajó de 86.4 a 82.5 por ciento) correspondió un más rápido crecimiento de la correspondiente a las instituciones particulares, que llegó a 6.6% en promedio anual, con lo que éstas pasaron de 13.6 a 17.5 por ciento de la matrícula total²³ (véase el cuadro 2).

Al igual que en otros países del continente, "la creciente importancia económica, social y política que adquiere un sistema de educación superior masificado, complejo, costoso y diversificado, mostró al gobierno la necesidad de establecer mecanismos de planeación para las universidades públicas". Con ello se inició una nueva etapa en la que las políticas se empal-

maron con la política²⁴ y en la cual el nuevo modelo de organización educativa aún no terminaba de definir los equilibrios entre lo público y lo privado, lo económico y lo social.²⁵ Las acciones en materia de educación superior de los años ochenta se iniciaron en 1978, con la creación de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y el comienzo de una nueva etapa de coordinación de política entre la SEP y la ANUIES. Estas relaciones se sustentaron en el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes), por medio de las instancias que para ello se impulsaron: la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes), los Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (Corpes), que no funcionaron; las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes) que operaron con heterogeneidad y discontinuidad en las entidades federativas y las Unidades Institucionales de Planeación (UIP), todas ellas creadas en el seno de la XVIII Asamblea Nacional de la ANUIES en 1978, debido a la necesaria concertación entre las instituciones de educación superior y el gobierno federal para impulsar la política educativa.²⁶

La Conpes se convirtió en el principal campo de producción de políticas, cuyo eje era la planeación, y de 1978 a 1988 de ahí surgió el Plan Nacional de Educación Superior y los lineamientos para diez años (1981-1991); también el Programa Nacional de

24. Carlos Pallán Figueroa y Javier Mendoza Rojas, *op. cit.*, p. 89

25. Alejandro Mungaray y Romualdo López, "Introduction to the Latin American Challenges and Perspectives in the Nineties", *Higher Education Policy*, vol. 9, núm. 1, 1996, pp. 3-9.

26. Antonio Gago Huguet y Ricardo Mercado del Collado, "La evaluación en la educación superior mexicana", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXIV (4), núm. 96, 1995, pp. 61-86.

22. CEPAL, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile, 1992.

23. Carlos Pallán Figueroa *et al.*, *La educación superior en México*, Temas de hoy, núm. 1, 2a. ed., ANUIES, México, 1995, pp. 44-46.

Educación Superior (Pronaes) en 1984 y 1985, y el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (Proides), con metas para 1987 y 1988. Estos dos últimos fueron los ejes de la política educativa del presidente De la Madrid y, al sustentarse en la planeación, dieron la pauta para avanzar en la evaluación como el mecanismo idóneo para asignar los escasos recursos ante el crecimiento de las demandas y la disminución de los ingresos fiscales disponibles a causa de la crisis.²⁷ Ello se expresó en una aparente paralización de las estructuras del gasto en educación superior con respecto al porcentaje del gasto federal educativo, ya que en 1983 el destinado a aquella fue de 21.73%, reduciéndose a 19.53% en 1988.²⁸ En ese mismo período el área metropolitana de la Ciudad de México (con la UNAM y la UAM) seguía concentrando la mayor proporción de dicho gasto: 57% en 1983, en tanto que 42.9% se repartió entre los demás estados de la república. Esta tendencia cambió en los años sucesivos; así, en 1988 la primera recibió 48.6% y los segundos 51.3 por ciento.

El período 1988-1994 fue de importancia porque se buscó atender la demanda, pero evitando la masificación de las instituciones educativas; se revisaron y actualizaron los planes y programas de estudio; se fortalecieron los procesos de autoevaluación, evaluación interinstitucional e institucional; se estableció la promoción del personal académico de acuerdo con su calidad y productividad, y se impulsó la vinculación de los programas de estudio e investigación con los problemas de los sectores sociales y productivos. Estas medidas desaceleraron aún más el dinamismo del sistema, pues de 1988 a 1994 la matrícula total creció a una tasa promedio anual de 2.3%; la de carácter público lo hizo 1.2% y la privada 7.2%. De esta manera, en 1994 la matrícula de educación superior atendida por organizaciones públicas disminuyó hasta 79% de la total, mientras que la proporcionada por particulares aumentó a 21 por ciento.²⁹

A partir de 1989 la proporción del gasto destinado a la enseñanza superior se incrementó, pero sin que se alcanzaran los niveles de años anteriores, pues en 1982, por ejemplo, 0.74% del PIB se destinó a dicho rubro. Si bien en el período del presidente De la Madrid el mencionado gasto federal descendió a 0.51% del PIB, fue en el de Carlos Salinas cuando llegó a sus niveles más bajos, con 0.41% en 1989 y 0.57% en 1994. El crecimiento limitado de esos recursos federales se debió a que se ponderó ese gasto frente a la necesidad de apoyar a la educación básica y de disminuir la brecha en el costo por estudiante en uno y otro niveles, que en México era, en 1983, de seis a uno, frente a una media internacional de dos a uno. En consecuencia, a partir de que en ese año se alcanzó el gasto federal más alto en enseñanza superior como proporción del total en educación, 21.6%,

27. Juan Casillas García de León, "Exposición de motivos", en Víctor A. Arredondo (ed.), *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior*, SEP, México, 1992, pp. 13-16.

28. Romualdo López Zárate, *El financiamiento de la educación superior, 1982-1994*, ANUIES, México, 1997.

29. Carlos Pallán Figueroa, "Challenges of Higher Education in Mexico During the Nineties", *Higher Education Policy*, vol. 9, núm. 1, 1996, p. 46.

en 1988 se redujo a 19.5%, en 1989 a 15.5% y en 1994 llegó a 12.8 por ciento.³⁰

Un aspecto relevante de este período fue el acuerdo, tomado en la IX Reunión Extraordinaria de la ANUIES, de establecer el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva), a partir del cual la cultura de la evaluación avanzó rápidamente entre las instituciones de educación superior³¹ ante la doble necesidad de mejorar los servicios educativos a partir del compromiso de brindar educación a toda la población y evitar el deterioro de la calidad provocado por la enseñanza masificada, independientemente del nivel, la modalidad o el tipo de la que se ofrezca.³² De hecho, en 1990 el panorama de la educación superior mostraba cambios notables en términos cuantitativos, estructurales y demográficos, pues si bien el sistema creció a menor ritmo que en el decenio anterior (1.5 veces), con una matrícula de 1 122 000 estudiantes, la base institucional se había multiplicado con la creciente presencia de los institutos tecnológicos y de las instituciones privadas, que por su ya amplia extensión geográfica absorben 17.5% de la matrícula, además de que la oferta de estudios profesionales se ha diversificado significativamente.

EFFECTOS DIFERENCIALES DE LAS POLÍTICAS ESTATALES Y PÚBLICAS EN LAS FRONTERAS NORTE Y SUR

Como resultado de los procesos de planeación, presupuestación, evaluación de políticas educativas y autoevaluación institucional, originados por la búsqueda de una mejor calidad académica y la necesidad de ampliar la cobertura, diversificar horizontal y verticalmente el sistema, así como diferenciar los programas, se pueden identificar cambios significativos y redimensionamientos de las problemáticas en escala regional. En lo que se refiere a los subsidios federales para educación, en ambas fronteras se manifestó una tendencia al descenso en los últimos 15 años, ya que al finalizar el período de López Portillo representaban en promedio 53.8% en la frontera norte y 67.6% en la sur, mientras que al concluir el período de Salinas de Gortari representaron 50.1 y 61.6 por ciento, respectivamente, aunque los recursos federales asignados para proyectos específicos de desarrollo de infraestructura significaron 6% en el caso de la frontera norte y 8.3% en la sur. Esto permitió contrarrestar el comportamiento de los subsidios estatales que en ambas fronteras tendieron a bajar. Cabe destacar que los esfuerzos institucionales para incrementar los ingresos propios crecieron de manera generalizada.

Como resultado de las restricciones presupuestarias, se formularon políticas de diversificación de programas y de diferenciación institucional. En los últimos 15 años en ambas fronteras se incrementó el número de instituciones; en la norte con una

30. Romualdo López. *op. cit.*

31. Manuel Pérez Rocha, "Evaluación, acreditación y calidad de la educación superior", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXV (2), núm. 98, abril-junio de 1996, p. 31

32. Antonio Gago Huguet y Ricardo Mercado del Collado, "La evaluación en la educación superior mexicana", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXIV (4), núm. 96, 1995, pp. 61-86.

	Matrícula									Programas					
	Instituciones			Total			Instituciones públicas			Instituciones privadas					
	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995			
Baja California	1	5	8	92	578	1 362	92	564	987	-	14	375	5	37	94
Chihuahua	6	6	7	458	967	1 497	425	942	1 348	33	25	149	14	55	76
Coahuila	6	10	12	302	1 188	1 767	202	844	1 238	100	344	529	24	58	85
Nuevo León	7	10	10	4 148	5 474	8 046	2 324	2 880	4 337	1 824	2 594	3 709	133	174	235
Sonora	4	7	9	193	856	1 140	131	760	1 018	62	96	122	9	18	42
Tamaulipas ¹	3	4	8	312	538	1 785	312	469	1 089	-	69	696	27	41	66
Frontera norte	27	42	54	5 505	9 601	15 597	3 486	6 459	10 017	2 019	3 142	5 580	212	383	598
Campeche	-	1	2	-	135	306	-	135	306	-	-	-	-	7	20
Chiapas	-	1	2	-	98	767	-	98	767	-	-	-	-	2	19
Tabasco	1	1	2	36	230	399	36	230	399	-	-	-	4	11	21
Quintana Roo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Frontera sur	1	3	6	36	463	1 472	36	463	1 472	-	-	-	4	20	60
Nacional	111	171	234	25 503	43 965	65 615	23 240	34 435	47 361	2 263	9 530	18 254	-	1 698	2 419

1. Los datos de la Universidad de Tamaulipas se incluyen en el anuario de licenciatura.

Fuente: ANUIES, anuarios estadísticos 1980, 1990 y 1995, México.

tasa de crecimiento de 4.3% y en la sur de 7.4%. A su vez, las matrículas de licenciatura mostraron aumentos significativos, principalmente en la frontera sur, con una tasa de 10.1% y un peso de la privada frente a la pública de 16.8% en 1995. En la norte la matrícula creció a una tasa anual del 4%, ligeramente inferior a la correspondiente a la sur, y una composición distinta entre los sistemas público y privado, pues a éste correspondió 21.5% de la matrícula y a aquél 78.48 por ciento.

La diversificación de la oferta de los programas mostró a su vez incrementos importantes; en la frontera norte los de licenciatura se elevaron de 569 en 1980 a 1 291 en 1995, y en la sur de 65 a 288. Al analizar la problemática de los posgrados en estas dos regiones destacan la persistencia de rezagos importantes y las amplias diferencias, ya que mientras en 1980 en la frontera norte la matrícula del posgrado era 21.69% de la nacional, 15 años después fue 23.77%; en la sur sólo representó 2.24% de la población matriculada en posgrado en todo el país (véase el cuadro 3).

En cuanto a la cobertura, los estados de la frontera norte atienden en promedio a 16.3 de cada 100 personas del grupo de población de 20 a 24 años, mientras los de la frontera sur sólo a 5.6.³³ En la frontera norte Nuevo León es el estado de mayor cobertura, con 25.1%, en contraste con la de las entidades de la frontera sur de mayor capacidad de cobertura, como Campeche y Quintana Roo, que apenas es de 6.9%. Por otra parte, las tasas de escolaridad superior promedio en la frontera norte no han mostrado incrementos importantes en los últimos 15 años ya que en 1980 fue de 13.03% y en 1995 de 14.20%. En el caso de la frontera sur, ésta pasó de 3.5 a 5.7 por ciento en el mismo período.

33. Jorge Hanel del Valle y Huascar Taborga. *Elementos analíticos de la evolución del sistema de educación superior en México*. ANUIES, México, 1993, p. 103.

CONCLUSIÓN

Si bien la política educativa no se rige por las mismas preocupaciones que la económica, está orientada en gran medida por las prioridades de asignación de recursos que esta última determina. El marco nacional que ambas proporcionan ha ayudado a que las organizaciones universitarias decidan en lo particular la forma y los tiempos de sus procesos académicos y políticos, de acuerdo con sus posibilidades de gestión económica ante los gobiernos federal y estatal como proveedores de recursos.

Es evidente que la creación y el desarrollo de las organizaciones universitarias se ha dado en el marco de intensos procesos de gestión política desde los estados, que han sido fructíferos cuando se han encontrado con la voluntad del gobierno federal de crearlas y apoyarlas como parte de procesos de desconcentración del quehacer público en la materia.

El desarrollo diferencial de las organizaciones universitarias de las fronteras norte y sur muestra que mientras más cerca están los proyectos de las instituciones públicas de los estados, universidades y tecnológicos del desarrollo comunitario y regional, mejores son los resultados obtenidos de acuerdo con su propia misión y con el resto de las organizaciones de educación superior del estado, para mantener y acrecentar los niveles de calidad alcanzados en materia educativa y, a la vez, ampliar las posibilidades de atención de la demanda estudiantil y la de los sectores sociales y productivos por sus servicios educativos. Ello además de que se requiere aceptar que la concepción y la racionalidad de las políticas gubernamentales y públicas generan efectos diferenciales al aplicarse en espacios regionales con estructuras socioeconómicas tan heterogéneas, lo que representa el reto de formular y aplicar políticas educativas que se derivan de los entornos regionales y locales. 