

Oportunidades educativas y equidad en el sistema de educación superior en México: de las metas a los hechos

• CARLOTA GUZMÁN GÓMEZ

Resumen

En este artículo se presenta un panorama general de la orientación de la política educativa hacia el nivel superior en México, durante el periodo 2006-2012 y específicamente en lo que se refiere a la ampliación de las oportunidades educativas y al logro de la equidad. Se realiza un balance de las políticas tomando en cuenta las metas establecidas, los alcances y limitaciones, así como el manejo político que se hace de los resultados. Se reconocen avances en el aumento de la cobertura, la diversificación, la reubicación de la oferta educativa y el apoyo mediante becas, a los estudiantes con más bajos recursos. Sin embargo, se puede advertir que las acciones establecidas para el logro de las metas planteadas, no corresponden necesariamente con lo que se proponen y con lo que implica el logro de la equidad y en cambio, se ha dado prioridad al manejo político de los resultados.

Palabras clave: Estudiantes de Educación Superior – Estudiantes – Oportunidades Educativas – Equidad en la Educación Superior – Equidad Educativa – Cobertura Educativa – Becas.

Introducción

La política educativa en México se ha orientado, en los últimos años al crecimiento del sistema educativo de nivel superior, teniendo como objetivos la equidad y la calidad. Para ello, se han establecido metas como el aumento de la cobertura, la diversificación, la reubicación de la oferta educativa y el apoyo mediante becas, a los estudiantes con más bajos recursos. La orientación de esta política se justifica por las precarias condiciones educativas del país y particularmente, por la baja cobertura del nivel superior, así como por las crecientes expectativas de los jóvenes mexicanos por acceder a este nivel. De igual manera, esta política se encuentra en concordancia con los lineamientos instaurados por los organismos internacionales que establecen la ampliación de la cobertura del sistema, la equidad y la responsabilidad social (UNESCO, 1998 y 2009).

En este artículo nos proponemos presentar un balance general de las metas referidas a la ampliación de las oportunidades educativas y al logro de la equidad en el nivel superior en México durante el periodo 2006-2012, que corresponde al gobierno de Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional (PAN). Se toman

• Doctora en Ciencias de la Educación. Universidad de París VIII, Francia. Investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. CRIM-UNAM. Cuernavaca, Morelos. México. carlota@unam.mx

en cuenta los alcances y limitaciones de dichas metas, así como el manejo político que se hace de los resultados. A partir de esta tríada, se delimitan los aspectos que deben atenderse para avanzar en el cumplimiento cabal de las metas establecidas, pero sobre todo, en relación con la equidad educativa. Este balance puede permitir contar con una base o un parámetro para analizar las continuidades, rupturas y ausencias, de las acciones que se emprendan en otros periodos.

En una primera parte, se delinea un panorama general de la situación del Sistema de Educación Superior en México (SES). Enseguida se discuten los conceptos de oportunidades educativas y de equidad, así como la orientación de la política con respecto a dichos aspectos; se aborda el contenido de cada una de las metas establecidas, el correlato de las acciones, sus alcances y limitaciones.

La educación superior en México

El sistema de educación superior en México se caracteriza por su baja cobertura, por las desigualdades regionales y sociales, así como por la heterogeneidad y la segmentación de las distintas modalidades que ofrece. En cuanto a la cobertura, durante el periodo 2006-2012, según cifras oficiales, se pasó de una tasa bruta de 25.2% a 33% para el grupo de edad de 19 a 23 años; lo que significó un crecimiento anual del 7% en dicho periodo. Tanto las autoridades gubernamentales, como rectores y el sector académico coinciden en que se trata de una cifra insuficiente, sobre todo, si se le compara con los niveles alcanzados por otros países como Corea que tiene 95%, Finlandia el 94%, o bien otros países de América Latina, como Argentina que alcanzan una cobertura de 60%; Chile y Panamá 45% y Uruguay 40%.¹

Otro de los rasgos característicos del Sistema de Educación Superior en México, lo constituye la desigualdad en su distribución a lo largo del país, así como también en términos sociales. En relación con la distribución territorial encontramos que para el periodo 2006-2007,

hay casos extremos como la capital del país con una cobertura de más de 47.4%; otras entidades del norte del país como Nuevo León de 33.3% y Sonora 32.5% mientras que entidades pobres como Chiapas sólo alcanza 13% y Quintana Roo 13.5%.² Estas diferencias están en función tanto de las condiciones económicas y sociales de las entidades federativas, como de los apoyos estatales para impulsar el desarrollo educativo.

En términos sociales se presentan también desigualdades, ya que hay un acceso diferenciado al nivel superior en función del nivel socioeconómico de los jóvenes, de tal manera que asisten en mayor medida, quienes cuentan con más altos ingresos. Silva y Rodríguez (2012, 21), mencionan que de acuerdo con los datos de la *Encuesta Nacional de Ingreso Gasto 2008*, la asistencia a la educación superior de los jóvenes entre 19 y 23 años, pertenecientes al decil de ingresos más altos, era seis veces mayor a la que registraron sus contrapartes en el primer decil.

El sistema de educación superior es muy heterogéneo en cuanto a las modalidades educativas que ofrece y también en cuanto a la calidad de la formación. Las instituciones educativas públicas se organizan bajo el modelo de universidades autónomas federales y estatales, universidades tecnológicas, institutos tecnológicos, universidades politécnicas y universidades interculturales. Estas instituciones son de tamaño muy diferente ya que pueden tener menos de mil alumnos, como algunas de las universidades interculturales o hasta 300,000 como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En este mismo tenor, los recursos humanos con los que cuentan y la infraestructura marcan importantes diferencias. A grandes rasgos, podemos afirmar que las instituciones de mayor demanda por el reconocimiento de su calidad, son las universidades autónomas, mientras que las modalidades tecnológicas tienen menor demanda. En el caso de la Ciudad de México, la demanda de educación superior se concentra en tres instituciones que gozan de reconocimiento por su prestigio y calidad: la UNAM, el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Au-

tónoma Metropolitana (UAM), las cuales sólo pueden dar cabida a una pequeña parte de quienes la demandan.³ Dicha concentración es una muestra de la segmentación del sistema educativo, en el que coexisten universidades de muy distinto nivel de calidad.

En cuanto a las universidades privadas, éstas son también muy heterogéneas en su tamaño, infraestructura y calidad de la formación. En términos generales, se distinguen las universidades de élite, que atienden a los grupos sociales de mayores ingresos económicos y las universidades llamadas de absorción de la demanda. Estas últimas son de dudosa calidad, se perfilan hacia el lucro y captan a los aspirantes que no pudieron ingresar a las universidades públicas y que no cuentan con recursos económicos para acceder a las universidades privadas de mayor prestigio.

Además de la concentración de la demanda hacia las universidades autónomas, las preferencias se dirigen hacia un tipo de carreras de corte tradicional como la medicina, el derecho, la administración, ingeniería industrial, ingeniería electrónica y ciencias de la comunicación.

De la igualdad de oportunidades de ingreso, a la equidad educativa

El fenómeno de la desigualdad educativa estuvo asociado desde hace cuatro décadas a las desiguales oportunidades de acceso a la educación, partiendo de que el derecho de los individuos de contar con educación, no se había cumplido. Desde esta perspectiva, las investigaciones documentaron las desigualdades en el acceso en los distintos niveles educativos, mientras que las políticas públicas se encaminaron a ampliar la cobertura del sistema educativo. Hoy en día el concepto de igualdad de oportunidades de acceso a la educación se considera muy limitado, ya que hay evidencias de que no basta con abrir lugares en el sistema educativo, sino que es necesario garantizar una educación de calidad y buenos resultados educativos. Asimismo, se considera que a pe-

sar que se ofrezcan a todos por igual los lugares en las universidades, en aras de la igualdad de oportunidades, se generan mecanismos de desigualdad, basados en la meritocracia, en la medida que se someten a condiciones iguales, los sujetos que en términos socio culturales son diferentes (Dubet, 2005; Sen, citado por Bolívar, 2005; Roemer citado por Bolívar, 2005).

Diversas propuestas confluyen en la idea de considerar que una verdadera igualdad implica considerar otras dimensiones del proceso educativo, tales como igualdad en las oportunidades de estudio, en el acceso, en la permanencia y en los resultados o beneficios (Lemaitre, 2005; Martínez Rizo 2002; Farrell 1997, 1999, citado por Bolívar (2005); Silva y Rodríguez (2012). Latapí (1993) además de las dimensiones anteriores, agrega la igualdad de insumos que considera como dimensión central igualar el gasto de inversión y de operación en los servicios educativos. En este sentido, el debate en torno a la igualdad de oportunidades se ha enfocado ahora, en destacar la necesidad de lograr una equidad educativa, ya que mientras que en el concepto de igualdad subyace una idea jurídica en la que todos los individuos son iguales; el concepto de equidad remite justamente a las diferencias entre los individuos, esto es, a la diversidad humana e introduce elementos de justicia social, propio del campo de la filosofía (Rawls, citado por Bolívar, 2005). En este debate se ha puesto énfasis también en considerar la situación de partida de los individuos; así Roemer (citado por Bolívar, 2005) propone para lograr la equidad "nivelar el campo de juego", lo que supone que todos cuenten con las mismas condiciones de partida. Asimismo enfatiza en la necesidad de que no exista discriminación por cuestiones personales. El hecho de considerar a todos por igual, puede dar como resultado que se dé un trato desigual a aquellos que están en una situación desfavorable; por tanto, para garantizar una igualdad de oportunidades, se debe apoyar con mayores recursos a los grupos más vulnerables. Los organismos internacionales y específicamente a partir de la Conferencia Mundial de la Educación 1998 y 2008, se expresa claramente esta preocupación y se establece por una parte, la necesidad de

que las instituciones garanticen la igualdad en el acceso a la educación, lo cual implica que no se podrá admitir ninguna discriminación por raza, sexo, posición socioeconómica. En la Conferencia de 2009 se le confiere importancia también a la equidad, a la par que a la pertinencia y la calidad. Se enfatiza que la equidad no es sólo cuestión de acceso, sino también de buenos resultados y que el objetivo debe ser la participación y conclusión con éxito de los estudios al tiempo que la garantía del bienestar del alumno.

Los rumbos de la política de educación superior

Desde el inicio del siglo XXI se ha perfilado claramente una política de crecimiento y diversificación del sistema educativo de nivel superior y con ello, se dejó atrás la política de control y contracción de la matrícula aplicada sobre todo, durante la década de los noventa en aras de preservar la calidad de la educación. Este cambio en la orientación de la política no fue casual y responde a varios factores, por una parte, las lecciones de diversos países que apostaron a la inversión en educación como puntal del desarrollo y en ese contexto México estaba muy por debajo de los niveles de cobertura de los países desarrollados, pero también de los países de América Latina. El escenario de la globalización y las nuevas pautas de la economía del conocimiento, alertó también a las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de la formación de recursos humanos capacitados para esta etapa y que México no quedara al margen. En el mismo tenor, el cambio de orientación de la política se vio influido por las recomendaciones de los organismos internacionales y las tendencias derivadas de la Conferencia Mundial de Educación Superior (1998 y 2008).

En el año 2000, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), propone el documento "La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo" que recoge estas preocupaciones y propone un giro a la política educativa. Dicho documento fue retomado para la elaboración del

Plan Nacional de Educación 2000-2006. Posteriormente en el 2006, se propone el documento "Consolidación y Avance de la Educación Superior en México. Elementos de diagnóstico y problemas", que recoge algunos elementos para el Plan Sectorial de Educación (PSE) 2006-2012.

La política educativa del periodo quedó plasmada en el PSE (2007-2012), que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo del mismo periodo y del Proyecto Visión México 2030 (SEP, 2007). El PSE se estructuró a partir de seis objetivos sectoriales y para cada uno de éstos se establecieron metas, estrategias y líneas de acción.

La ampliación de las oportunidades educativas y la búsqueda de la equidad en el sistema educativo quedaron plasmadas en uno de los seis objetivos, el cual busca "Ampliar las oportunidades educativas para reducir las desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad" (SEP, 2007:11). Para el logro de dicho objetivo se plantearon las siguientes estrategias y líneas de acción:

- 1) Aumentar la cobertura educativa. Dentro de este rubro se busca diversificar la oferta, articularla con las necesidades locales y regionales; crear nuevas instituciones; promover un balance entre sectores y áreas, así como un uso más eficiente de la capacidad instalada y por último, ampliar la matrícula en programas reconocidos por su calidad y pertinencia (SEP, 2007: 34).
- 2) Impulsar una distribución más equitativa de las oportunidades educativas, entre regiones, grupos sociales y étnicos con perspectiva de género. Para ello se establecen como líneas de acción el apoyo a la educación no presencial y a distancia; ampliar la cobertura del Programa Nacional de Becas (PRONABES); proponer esquemas de crédito y aumentar el número de becas en posgrado (SEP, 2007: 34).
- 3) Fortalecer programas, modalidades educativas y mecanismos dirigidos a facilitar el acceso y brindar atención a diferentes grupos poblaciones. Se contempla para ello, el diseño de programas flexibles entre educación y trabajo; alentar la multiplicación de programas de

educación continua; la apertura de programas que respondan a necesidades regionales con enfoque intercultural y dirigidos a grupos indígenas; propiciar la convergencia de mecanismos de selección y admisión de nuevos estudiantes a las instituciones de educación superior y fortalecer mecanismos de reconocimiento y certificación (SEP 2007: 35).

Se establecieron solo tres metas cuantitativas para el periodo: 1) aumentar de 24.3% a 30% la cobertura; 2) aumentar de 161,787 a 400,000 beneficiarios de las becas y 3) aumentar de 15 a 18 entidades federativas con más de 25.2% de cobertura (SEP, 2007: 17).

El PSE (2007-2012) tiene limitaciones de fondo y de operación, que fueron advertidas por especialistas desde el inicio del periodo (Muñoz Izquierdo *et al* 2008). El PSE al ser un programa y no un plan, carece de diagnóstico y de una orientación general que guíe los objetivos sectoriales, así como no se establece la continuidad con el Plan Educativo del sexenio anterior. Las metas cuantitativas carecen de fundamento, no se explica porqué es deseable llegar al 30% de cobertura, o cuáles son las entidades federativas en las que se pretende aumentar la cobertura (*Ibid*). Uno de los principales cuestionamientos de fondo es que considera a la equidad como distribución de oportunidades educativas y en este sentido, reduce la equidad a la igualdad de oportunidades. Se mencionó también que los objetivos de calidad y de equidad no podían separarse, ya que justamente la equidad se logra en resultados de calidad (*Ibid*). De todas las estrategias y líneas de acción planteadas, la difusión de los resultados se focalizó en el aumento de la cobertura y de las becas.

La ampliación de la cobertura de la educación superior: resultados y matices

Según datos oficiales difundidos, se avanzó de una cobertura de 25.9% para el grupo de edad de 19 a 23 años en el ciclo escolar 2006-2007, a 33% en el ciclo 2011-2012, superando la meta establecida para el periodo

de 30%. El aumento alcanzado significó que se pasó de una matrícula de 2 millones 525 mil estudiantes a cerca de 3 millones 274 mil estudiantes. Este nuevo millón de lugares, se dijo que equivalía a lo logrado en el país durante el periodo 1950-1982. En términos del ritmo de crecimiento, se pasó del 0.7 puntos del periodo comprendido entre 2000 y 2006 a 2 puntos en promedio en el trienio 2009-2012, con lo cual se afirmaba que se alcanzó el ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos, e incluso acercándose a países como Argentina, Chile y Brasil, cuyo ritmo oscila entre 2.5 y 3 puntos anualmente.⁴

El incremento de la matrícula durante el periodo, se concentró principalmente en la modalidad escolarizada; sin embargo, se advierte que la modalidad no escolarizada también contribuyó a este aumento, pasando de 6.3% a casi 11% en dicho periodo. El impulso a las opciones no escolarizadas se concretó en enero de 2012 con el decreto por parte del Ejecutivo de la creación de la Universidad Abierta y a Distancia. Esta opción basada en el uso de tecnologías de la información y la comunicación, pretendía llegar a quienes no podían acceder al sistema escolarizado.

En lo que se refiere al régimen de sostenimiento, el crecimiento del sistema educativo de nivel superior mexicano se sostuvo sobre todo por las instituciones públicas (72%), a diferencia de otros países como Brasil, en donde ha sido preponderantemente, a partir del crecimiento de las instituciones privadas (90%). La cobertura del sistema privado en México se mantuvo constante, y para el periodo 2006-2007 alcanzó 32.1% del total de la matrícula del sistema.⁵

El aumento de la matrícula se logró a partir de la creación de 140 nuevas instituciones (122 del sistema tecnológico y 18 de otros sistemas educativos) además de 96 extensiones de instituciones o campus ya existentes (59 de universidades públicas estatales y de apoyo solidario, así como 37 de otros subsistemas). Contribuyó también la apertura de nuevas carreras en 42 instituciones, además

que se buscó ampliar al máximo la capacidad instalada de las instituciones ya existentes.

El crecimiento del subsistema de educación superior se sostuvo gracias al crecimiento del nivel educativo que le precede, esto es, del subsistema de bachillerato, ya que se tradujo en un aumento de la demanda por educación superior. La cobertura bruta de este nivel se incrementó del 58% en 2006 a cerca del 71% en 2012, al tiempo que se elevó también la proporción de egresados que pasó al nivel superior, por lo que tuvo que trabajarse en aumentar la permanencia y el egreso.

Al tiempo que el subsecretario de educación superior exaltaba el crecimiento de la matrícula, reconocía que era aún baja y que los logros obtenidos en su administración eran todavía insuficientes, debido al fuerte rezago de este nivel. En este contexto, se planteaba metas más ambiciosas y se consideraba difícil, pero viable, alcanzar la meta establecida por la ANUIES de 60% de cobertura para el ciclo escolar 2021-2022. Dicho aumento implicaría un crecimiento del 2.7 anual y de alcanzar una matrícula de 5 millones 840 mil estudiantes, esto es, aumentar 2 millones 570 mil lugares, con lo cual se estaría duplicando prácticamente la matrícula en diez años.

El incremento de la cobertura en educación superior a futuro, estaba en la mira no sólo del subsecretario de educación superior, sino de gran parte de los rectores de las universidades del país, quienes lo consideraban como un avance importante y un reto para las instituciones. En términos conceptuales, el crecimiento experimentado por el subsistema de educación superior significaba para el subsecretario que, en el año 2010 se llegó a una etapa de "masificación" y que se esperaba alcanzar la de "universalización" en 2017 si se alcanzaba la meta propuesta por la ANUIES.

Los avances del sistema educativo de nivel superior en el periodo 2006-2012 fueron evidentes y efectivamente permitieron el acceso a un número mayor de estudiantes, que en otros tiempos. Sin embargo, estos resultados tienen matices de forma y problemas de fondo. Por una parte, fue innegable el manejo político que se hizo con

los resultados y que llevó a la construcción de un discurso triunfalista, en el que se aprovechó cualquier foro para convencer acerca de los grandes avances de la cobertura. Estas declaraciones se emitieron en un contexto electoral en el que el partido en el poder, el Partido Acción Nacional (PAN) estaba en desventaja en la contienda por la presidencia del país y de allí la preocupación por construir una imagen de logros y avances que pudiera incidir en las preferencias del electorado.

En este discurso triunfalista se manejaron los datos sin recato alguno y a manera de subasta, aumentaban los porcentajes de cobertura vertiginosamente. Bajo este mismo tenor, se hicieron promesas de crecimiento fáciles. Por supuesto que hubo reacciones sobre todo del medio académico en torno al manejo y a la credibilidad de las cifras, pero también al avance que representaban en el contexto de las oportunidades educativas de los jóvenes.

En cuanto al alcance de las cifras, otros cálculos menos optimistas de algunos analistas mostraron que la cobertura de educación superior para el grupo de edad de 19 a 23 años eran tendenciosos y que la tasa de cobertura para el ciclo 2010-2011 correspondía a 25.2% y distaba del 30.9% pregonado.⁶ Los analistas advertían también que cualquiera de estas dos cifras mostraba un nivel de cobertura muy bajo, que no alcanzaba a cubrir la demanda de educación superior de los jóvenes mexicanos. Por su parte, el discurso se centraba sobre todo, en el crecimiento; pocas veces se hablaba de las condiciones necesarias para sostenerlo y para garantizar la permanencia, la calidad de los estudios y el egreso de los estudiantes.

Al tiempo que se hacían declaraciones que pretendían convencer acerca de los logros alcanzados en la cobertura de la educación superior, irrumpían en el escenario las cifras de los jóvenes que no logran ingresar a la universidad, que algunos sectores llaman "rechazados" y otros "excluidos". Estas cifras abrieron la discusión a la otra cara del acceso a la educación superior.

La falta de lugares ha sido un problema generalizado en diversas universidades del país desde tiempo

atrás. El problema durante el periodo 2006-2012 no fue menor, ya que se calculaba que hubo un total de 376 mil aspirantes que no lograron ingresar a alguna universidad del país en 2011. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el cálculo fue de 200 mil los jóvenes que no lograron ingresar.⁷

Ante la irrupción de los rechazados el Subsecretario de Educación Superior respondió minimizando el problema al declarar que había que tomarlo “con cuidado”, ya que comúnmente hay jóvenes que presentan simultáneamente exámenes en varias instituciones, así como hay quienes provienen de distintas entidades federativas del país y presentan el examen en la Ciudad de México. Si bien es cierto que resulta difícil calcular una cifra exacta de los jóvenes que no fueron aceptados, así como también es cierto que los jóvenes solicitan el ingreso en distintas instituciones; el discurso del subsecretario se mantuvo en la idea de sostener los logros de la cobertura educativa de este nivel, más que afrontar la situación que viven estos jóvenes y sus perspectivas futuras. En los momentos de irrupción de los llamados rechazados y en las negociaciones con las autoridades educativas, las opciones que se les ofrecían fueron los institutos tecnológicos, las modalidades a distancia y becas para las universidades privadas, que desde el punto de vista de los propios jóvenes, eran opciones de baja calidad que no les interesaba cursar.

Otra de las grandes omisiones del discurso triunfalista, fue que en el afán por aumentar las cifras, se contabilizaron lugares en instituciones que se encontraban en construcción, en las que faltaban los servicios mínimos así como mobiliario y equipo; pero sobre todo, que no se encontraban organizadas, ni con el personal académico y administrativo necesario para funcionar. Estas prácticas de improvisación se presentaron, sobre todo, en el subsistema tecnológico y han derivado en una formación de baja calidad.

En el discurso oficial no se niega que el crecimiento de la matrícula se orientó básicamente hacia el impulso de las opciones tecnológicas, pero tampoco se maneja de manera abierta, ya que es sabido, que estas opciones

no son de las preferencias de los jóvenes y al contrario, para un gran número de ellos representan su última opción y la única que les garantiza un lugar, o bien, es la opción más accesible y cercana para los estudiantes más pobres que no pueden aspirar a otra, porque carecen de recursos económicos para moverse. Situación similar son las modalidades a distancia, a las que se les apuesta a futuro. Si bien, esta modalidad representa una opción para quienes trabajan, o que cuentan con dificultades para asistir a las instituciones, el modelo autodidacta no se adapta fácilmente a los jóvenes que tienen deficiencias académicas o que carecen de hábitos de estudio, como es el caso de los estudiantes de más bajos recursos económicos. Cabe agregar que las modalidades a distancia no se configuran tampoco dentro de las preferencias de los jóvenes.

El problema de fondo es que se confunde la apertura de nuevos lugares con oportunidades educativas y en la medida que se ofrecen opciones con calidad muy distinta, las oportunidades que se ofrecen para los jóvenes también son distintas y desde esta lógica, no se logra la equidad. Por su parte, a pesar de que dicho concepto supone no sólo igualdad de oportunidades de ingreso, sino de permanencia y resultados, el discurso se centró en los resultados obtenidos únicamente en la oferta de lugares y casi no se mencionaron las otras partes del proceso.

El sistema de becas universitarias: un puntal de la política de equidad

Como hemos mencionado las desigualdades socioeconómicas son un rasgo característico del sistema de educación superior mexicano, que se expresa tanto en los procesos de ingreso, de permanencia y de egreso. Estas desigualdades se encuentran documentadas en diversas investigaciones (Guzmán y Serrano, 2009 y Casillas, 2007), así como son reconocidas por las propias autoridades gubernamentales. El Subsecretario de Educación Superior decía ser sensible a este problema

y reconocía que los jóvenes de los umbrales económicos más bajos debían incorporarse al nivel educativo superior y que la etapa de masificación supone una población estudiantil más heterogénea. Desde el punto de vista del subsecretario, ha habido avances en la incorporación de los sectores sociales más bajos, lo cual se expresa en que en 1992 sólo el 10% de la matrícula provenía de los grupos más desfavorecidos; el 44% provenía de los sectores medios y 46% de los sectores altos; mientras que en 2010 los jóvenes de más bajos recursos representaban un poco más del 21%, los de los sectores medios 48% y los más altos 31%.

Uno de los puntales de la política que busca promover la equidad ha sido el Programa Nacional de Becas Universitarias (PRONABES), que se puso en marcha por iniciativa presidencial en 2001. Desde un pretendido enfoque de equidad, y mediante apoyos económicos, se pretendía aumentar el ingreso, la permanencia y el egreso al nivel superior de los grupos más desfavorecidos económicamente. A lo largo del tiempo, este programa creció y solo en el periodo 2007-2012 se otorgaron 1.6 millones de becas (Tuirán, 2012).

A menos de seis meses de las elecciones federales, el Presidente de la República anunció el Programa de Becas Universitarias 2012, que cubría 400 mil nuevas becas a estudiantes universitarios de bajos recursos, las cuales sumadas a las becas PRONABES darían un total de 800 mil. De esta manera, se afirmó que en el periodo se entregaron un total de 2 millones 412 mil, que corresponde a un promedio de 400 mil becas por año. El aumento del número de beneficiarios de dicho programa tuvo un componente claramente político y dirigido a los jóvenes. Se puso el énfasis nuevamente en el manejo espectacular de las cifras, sin aludir al monto de las becas, pues éstas eran muy bajas, ya que un estudiante recibía mensualmente en este programa aproximadamente \$400.00 mensuales (30 US dólares) (Rodríguez, 2012 a).

Si bien, las investigaciones documentan que las becas PRONABES representan un apoyo importante

para los jóvenes de más bajos recursos y tienen efectos positivos, en la medida que mejoran la permanencia y el logro educativo, se ha documentado también, que se trata de un programa compensatorio que no es suficiente para lograr la equidad educativa (Miller, 2009). Los cuestionamientos se sustentan en el hecho de que estos programas mejoran relativamente las condiciones de quienes logran ingresar o que tienen un lugar en las instituciones educativas, pero no ofrecen nuevas oportunidades educativas, ni mejoran las condiciones de la competencia, en las que sigue interviniendo el componente socioeconómico, o bien, de acuerdo con Roemer, no igualan el campo de juego. Es decir, no se puede negar que las becas benefician a los estudiantes, pero no son una herramienta para impedir que el origen social condicione el destino educativo de las personas, tal y como lo afirma el subsecretario (Tuirán, 2012).

En términos del debate en torno a la equidad educativa, es revelador que no se mencionen otro tipo de apoyos que requieren los grupos más vulnerables, tales como ayudas para transporte, alimentación, pero sobre todo, el costo de las inscripciones y colegiaturas de algunas instituciones públicas, cuyo pago corresponde igual o más, que las becas proporcionadas.

Con la aparente intención de promover la equidad educativa y ampliar las oportunidades para los jóvenes, a seis meses de las elecciones presidenciales, se estableció el Programa Nacional de Financiamiento a la Educación Superior (PRONAFINES), el cual consistió en otorgar créditos educativos para el pago de inscripciones y colegiaturas para cursar la licenciatura o el posgrado en determinadas universidades privadas. Según diversos analistas, este programa lejos de promover la equidad, representa un apoyo a las universidades privadas para mantener su matrícula, así como significa también ganancias para los bancos.⁸ Por las condiciones de los créditos y por el tipo de apoyo, este programa se dirigía hacia los sectores medios de la sociedad y no precisamente a los más vulnerables. Se partió de las mismas premisas de programas crediticios que fueron la base

de la privatización educativa en otros países, concretamente en Chile y que generaron enormes protestas.

Como parte también de la política de equidad, se buscó una mejor distribución territorial de la oferta, que buscaba acercar las instituciones de educación superior a los lugares en donde no se ofrecía este nivel educativo y de esta manera, abrir las oportunidades a los jóvenes que no pueden trasladarse a otros lugares para continuar sus estudios. Este ha sido claramente el caso de las opciones tecnológicas y de las Universidades Interculturales que se dirigen fundamentalmente a la población indígena. Paralelamente se buscó descentralizar la oferta educativa de la capital del país y de las grandes urbes. Se afirma que la capital del país pasó de concentrar el 60% de la matrícula hace cincuenta años, a menos del 15% en la actualidad (Bustos, 2008 en Didou, 2012).

A manera de cierre: balance y perspectivas

Como hemos mencionado, la ruta trazada por la política de nivel superior en México en relación con la ampliación de las oportunidades educativas y con el logro de la equidad es pertinente, en la medida que un país con tantas diferencias y carencias, requiere dar respuesta a las expectativas de los jóvenes. En este sentido, asumir la equidad como enfoque de política tiene que ir más lejos, con metas más serias y de mayor envergadura.

Como se mencionó, uno de los principales cuestionamientos es que el PSE considera a la equidad como distribución de oportunidades educativas y en este sentido, reduce la equidad a la igualdad de oportunidades. Por su parte, se confunde ampliación de oportunidades educativas con aumento de la cobertura.

La cobertura y la equidad son problemas estructurales del sistema de educación superior y por ello, deben ser vistos a nivel sistémico y no como la cruzada particular de una o unas cuantas instituciones, tal y como afirman Galaz y Sevilla (2006, 103).

Para lograr la equidad, el sistema de educación superior definitivamente debe continuar creciendo, pero de manera ordenada buscando una mejor distribución geográfica, un tamaño que permita una gestión adecuada de las instituciones y una diversificación institucional, tanto en términos de propuestas pedagógicas, de opciones terminales, como de formas particulares de organización. Para contar con instituciones fuertes, bien organizadas, se requiere contar con recursos financieros suficientes, oportunos, con un manejo eficiente y en el que haya transparencia.

El manejo político de los resultados de gobierno, la manipulación de las cifras y el lanzamiento de programas en coyuntura electoral, tiene sólo efectos aparentes que no logran trastocar el fondo del problema. La situación educativa del país y de los jóvenes no cambia con declaraciones y discursos triunfalistas. Por su parte, hay programas cuyas metas están claramente delineadas para el logro de la equidad, sin embargo, hay otros que tienen fines distintos y que no se muestra claramente la manera como inciden para el logro de la equidad, como es el caso del PRONAFINES.

Asumir la equidad en su amplio sentido requiere ofrecer oportunidades para los jóvenes que les permita una formación académica sólida y con ello, abrirles un horizonte hacia una mejor calidad de vida. Las opciones improvisadas, deficientes para los sectores más desfavorecidos cierran la posibilidad de que transiten por un mejor camino. Estudiar en la segunda o tercera opción de las preferencias de los estudiantes no puede considerarse como una respuesta satisfactoria a la demanda. Se debe trabajar para que los jóvenes puedan ingresar a la opción deseada y no cambien sus proyectos en función de la oferta que queda. Se requiere sobre todo, de un sistema educativo fuerte y diversificado, pero no puede haber opciones de primera y de segunda calidad. En este sentido, la regulación para el funcionamiento de las instituciones se tiene que aplicar tanto a las instituciones públicas como privadas, para que exista un mínimo de requerimientos para poder operar.

Una política con enfoque de equidad debe reconocer que no basta con abrir nuevos lugares a estudiantes, sino que debe garantizar la permanencia, el aprovechamiento y el egreso del sistema educativo, para ello, se requiere de condiciones materiales y académicas que garanticen el tránsito adecuado por este nivel, por ello se ha insistido en que la equidad y la calidad son dos objetivos indisolubles.

Puede considerarse como un avance el hecho que el PSE (2006-2012) otorgue un lugar a los estudiantes y reconozca las diferencias que existen entre ellos y por lo mismo, las distintas necesidades. Sin embargo, no puede quedarse como un planteamiento general, sino que cada programa, debe partir del conocimiento de las condiciones concretas con las que cuentan los estudiantes y de sus necesidades. Los apoyos económicos son muy importantes, como lo han mostrado los programas de becas universitarias, sin embargo, no es suficiente con aumentar de manera espectacular el número de becas, sino tiene que haber mecanismos muy serios para que éstas se canalicen a los estudiantes que más las necesitan, así como su monto tiene que ser suficiente para sufragar su manutención y los estudios, o bien, diferenciar las becas de manutención de las becas para apoyo a los estudios, de acuerdo con las necesidades de los estudiantes. Definitivamente, con una beca de 30 dólares mensuales no se puede lograr la equidad.

Los apoyos económicos a los estudiantes tienen que combinarse necesariamente con la prestación de servicios más amplios por parte de las instituciones, tales como comida sana y a precio accesible, servicios de salud y apoyo psicológico; apoyos para transporte, ya que éstos les permiten sobre todo, a los estudiantes más pobres, estudiar en mejores condiciones. Las actividades deportivas y artísticas coadyuvan también a una formación integral del estudiante.

Para el logro de la equidad, las medidas académicas también son muy importantes para que los estudiantes puedan permanecer en el sistema y aprovechar su formación. Es en este sentido, que los objetivos de calidad y

de equidad son indisolubles y deben traducirse en estrategias múltiples y combinadas de apoyo. Estas medidas realmente beneficiarían a los estudiantes y permitirían avanzar hacia el reconocimiento de la centralidad del estudiante, como lo propugnan las políticas de educación superior.

Notas

1. Cfr. *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). www.iesalc.unesco.org.ve.
2. Gil, Antón *et al.* *La cobertura de la educación superior en México*. México, ANUIES, 2009.
3. Para el ciclo 2010-2011, la UNAM tuvo una demanda de alrededor de 120 mil aspirantes y sólo pudo dar cabida a aproximadamente el 9%; el IPN pudo atender al 26.8% y la UAM a cerca del 11% de los aspirantes. Laura Poy Solano. De más de 90 mil aspirantes, el IPN sólo admitirá a 25,000, cuando mucho. *La Jornada*, 01 de junio de 2011. Itza Varela Huerta. Acepta la UAM a 3,800 alumnos de un total de 35,000 aspirantes. *La Jornada* 25 de julio de 2011.
4. Los datos que se manejan en este apartado provienen del propio subsecretario de educación superior en: Tuirán, Rodolfo (2012) *La educación superior en México 2006-2012 Un balance inicial*. *Campus Milenio*. 27 de septiembre de 2012.
5. Gil, Antón *et al.* *La cobertura de la educación superior en México*. México, ANUIES, 2009.
6. En el V Informe de Gobierno (2011), el Presidente Felipe Calderón dio a conocer que la cobertura de nivel superior había alcanzado el 30.9%, sin embargo, Manuel Gil advierte que dicha cifra fue calculada a partir del total de la matrícula (independientemente de la edad) y dividida entre el grupo de edad entre 19 y 23 años, además de que no se especificó si se incluye también posgrado, por ello no se puede afirmar que el 30% del grupo de edad de 19 a 23 años estudie el nivel superior. Cfr. Héctor Rojas (2011) *Es falsa cifra de cobertura universitaria*: Manuel Gil. <http://educacionadebate.org/2011/09/05>
7. Cifra que maneja el Movimiento de Aspirantes Excluidos de la Educación Superior (MAES) en el Boletín de Prensa del 29 de julio de 2009. Nurit Martínez dio a conocer una cifra de 375 mil rechazados. Rechazan a 375 mil en universidades. *El Universal*. 8 de agosto de 2011.
8. El programa consiste en otorgar un crédito a mediano plazo con un aval solidario y con una tasa de interés fija de diez por ciento anual. Cfr. Roberto Rodríguez. *Crédito Universitario: el costoso rescate de las privadas*. *Campus Milenio*. 26 de enero de 2012.

Bibliografía

- ANUIES (2000). La educación superior en el siglo XXI. *Líneas estratégicas de desarrollo*. Una propuesta de ANUIES, México, ANUIES.
- ANUIES (2006). *Consolidación y avance de la educación superior en México. Elementos de diagnóstico y propuestas*. México, ANUIES.
- Bolívar, Antonio (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia, en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, vol.3, núm. 2. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=55103205>. Consultada 10 de abril de 2012.
- Casillas, Miguel, Ragueb Chaín y Nancy Jácome (2007). "Origen social de los estudiantes y trayectorias estudiantiles en la Universidad Veracruzana". *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXVI (2), 142, pp. 7-29.
- Dubet, Francois (2005). *La escuela de las oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?* Barcelona, Gedisa.
- Didou, Sylvie (2011). "Cobertura y promoción de la equidad en el sistema de educación superior en México. ¿Cambio de política o de retórica?", en *Perfiles Educativos*, vol. XXXIII, número especial. pp. 59-65.
- Galaz, Jesús y Juan José Sevilla (2006). "La estructura del sistema de educación superior como factor de acceso y equidad", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXV (4), 140, pp. 103-113.
- Gil, Antón et al. (2009). *La cobertura de la educación superior en México*. México, ANUIES, 2009.
- Guzmán, Carlota y Olga Serrano (2011). "Las puertas de ingreso a la educación superior: el caso del concurso de selección a la licenciatura de la Universidad Nacional Autónoma de México", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XL (1) 157, enero-marzo de 2011.
- IESALC (Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe) (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. www.iesalc.unesco.org.ve. Consultado 10 de abril de 2012.
- Latapí, Pablo (1993). "Reflexiones sobre la justicia en la educación", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 23. 2, pp. 9-41.
- Lemaitre, María de José (2005). "Equidad en la educación superior: un concepto complejo", en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, vol. 3, núm. 2. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/551/55103206.pdf>. Consultado 10 de abril de 2012.
- Martínez, Nurit (2011). "Rechazan a 375 mil en universidades", en *El Universal*. 8 de agosto.
- Martínez, Felipe (2002). "Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. (7), 16, pp. 415-443.
- Miller, Dinorah (2009). *La equidad en la Universidad. El Programa Nacional de Becas (PRONABES) y la condición de juventud de los estudiantes. Una mirada desde la UAM*. México, ANUIES.
- MAES (Movimiento de Aspirantes Excluidos de la Educación Superior). *Boletín de Prensa*. 27 de julio de 2009.
- Muñoz Izquierdo, Carlos et al. (2008). *Mesa de discusión: comentarios al Programa Sectorial de educación 2007-2012*. México, Universidad Iberoamericana.
- Presidencia de la República (2011). *V Informe de Gobierno*. México.
- Poy Solano, Laura (2011). "De más de 90 mil aspirantes, el IPN sólo admitirá a 25,000, cuando mucho", en *La Jornada*, 01 de junio.
- Rodríguez, Roberto (2012 a). "Gratuidad de la educación superior pública, alternativa a las minibecas". *Campus Milenio*, 23 de febrero.
- Rodríguez, Roberto (2012). "Crédito Universitario: el costoso rescate de las privadas", en *Campus Milenio*. 26 de enero.
- Rojas, Héctor (2011). "Es falsa cifra de cobertura universitaria: Manuel Gil", en <http://educacionadebate.org/2011/09/05>
- Silva, Marisol (2008). "Impacto de las políticas de calidad en los procesos educativos de la educación superior", en *Perfiles Educativos*, vol. XXX, 120, pp. 7-32.
- Silva, Marisol y Adriana Rodríguez (2012). *El primer año universitario entre jóvenes provenientes de sectores de pobreza: un asunto de equidad*. México, ANUIES.
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México.
- Tuirán, Rodolfo (2012). "La educación superior en México 2006-2012. Un balance inicial." *Campus Milenio*. 27 de septiembre de 2012.
- UNESCO (1998). *La Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción*. París, UNESCO, 9 de octubre. www.unesco.org. Consultado el 10 de septiembre de 2012.
- UNESCO (2009). *Comunicado de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*, París UNESCO. 8 de julio. www.unesco.org. Consultado el 19 de septiembre de 2012.
- Varela, Itza (2011). "Acepta la UAM a 3,800 alumnos de un total de 35,000 aspirantes", en *La Jornada* 25 de julio.