

LA CONSTRUCCIÓN DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMPARADO EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO MEXICANO: LOS PRIMEROS HALLAZGOS

ANGÉLICA BUENDÍA ESPINOSA/EDUARDO IBARRA COLADO/MARGARITA FERNÁNDEZ RUVALCABA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

RESUMEN: El propósito de la ponencia es presentar los resultados obtenidos de la primera etapa de un proyecto de investigación dedicado a analizar la diversidad y complejidad del Sistema Universitario Mexicano. El trabajo se integra de tres apartados. La introducción plantea las preocupaciones e hipótesis que alimentan el proyecto de investigación en desarrollo y la aproximación teórico metodológica en la que subyace el mismo. La segunda parte hace referencia a la conceptualización breve de una categoría básica para el desarrollo de la investigación, la diversidad en la educación superior para, posteriormente, dar cuenta de las primeras dimensiones que podrían contribuir al análisis institucional comparado en el Sistema Universitario

Mexicano (SUM). Finalmente se presenta la definición de los estudios de caso que han de ser abordados en las etapas subsecuentes de la investigación en curso.

PALABRAS CLAVE: políticas universitarias, universidades públicas, estudios comparados

Introducción

Este trabajo es producto del proyecto de investigación “Efectos de las Políticas Gubernamentales en las Universidades Públicas Mexicanas (1989-2009): análisis institucional comparativo de su diversidad y complejidad”. La hipótesis central del trabajo cuestiona la aplicación de políticas gubernamentales homogéneas a un Sistema Universitario Mexicano (SUM) diverso, trayendo como consecuencia la reproducción de asimetrías entre universidades que se ubican en distintas posiciones en un continuum entre consolidadas y rezagadas en función de características como su edad, tamaño, complejidad estructural y contexto problemático (Ibarra, 2010).

Con apoyo del LAISUMⁱ y de la construcción y publicación del *“Compendio del Sistema Universitario Mexicano”*, actualmente en prensa, en esta entrega presentamos la definición y construcción de las primeras categorías que nos acercarán a la discusión y esclarecimiento de las dimensiones estratégicas para la realización de un estudio comparado de seis casos que buscan probar la hipótesis sugerida.

La diversidad como concepto y sólo algunas dimensiones

El concepto de diversidad ha sido ampliamente discutido en la literatura sobre el análisis de los sistemas de educación superior para referirse a las diversas configuraciones que aquellos han adquirido. Teichler (2009), hace una interesante revisión sobre las acepciones de diversidad y su relación con el asunto de las políticas. Si bien, hay una visión normatividad del concepto de diversidad institucional que se asocia generalmente con el buen desempeño de las instituciones, también existe una crítica contundente al mismo expresada por Neave (2000). La diversidad institucional puede conducir a la intensificación de las diferencias interinstitucionales, principalmente en términos de los recursos asignados, es decir, a la polarización de grupos de instituciones más o menos favorecidos, según sea el caso.

Es en este sentido que nos interesa resaltar el concepto de diversidad. Aún dentro de un mismo grupo de instituciones, las universidades públicas mexicanas, con similares funciones, es necesario cuestionar las diferencias que pueden existir en términos de la diversidad estructural, curricular o de programas académicos, de modelos educativos, de tipos de estudiantes a los que se atiende, de reputación y prestigio y de valores que guían la conducta universitaria (Birbaum, 1983; cit. por Teichler, 2009).

Reconfiguración de los primeros hallazgos

Nuestro interés por adentrarnos en la especificidad del SUM y dejar atrás las generalidades nos ha llevado a construir algunas categorías de análisis que pueden resultar significativas en la comparación de las universidades, a fin de acercarnos a la configuración de una tipología que reconozca la diversidad del SUM y que se aleje de las tipologías más convencionales utilizadas por las políticas públicas para justificar la conducción del sistema

universitario mexicano. Éstas categorías son: la edad y antecedentes históricos de la universidad, el gobierno y la gobernabilidad, los niveles educativos que ofertan, la distribución de los recursos, la dispersión geográfica, la fortaleza docente y la fortaleza en la investigación.

Edad y antecedentes históricos. Las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de los Estados y las regiones determinan la vida institucional. De las 40 universidades autónomas que conforman el SUM, ubicamos tres grupos en una línea de tiempo que corresponde a las etapas del surgimiento del Sistema de Educación Superior (SES): a) viejas, nacieron entre 1910 y 1949, periodo de gestación del Sistema de Educación Superior (SES); b) maduras, aparecieron durante el llamado periodo de expansión no regulada del SES (1950-1979) y, c) jóvenes, nacidas durante la época de la modernización del sistema (1980-2012). En el primer grupo ubicamos 15 universidades, en el segundo 23 y, finalmente, en el último grupo se encuentran las dos universidades más jóvenes del SES, la Universidad de Quintana Roo y la Universidad de la Ciudad de México.

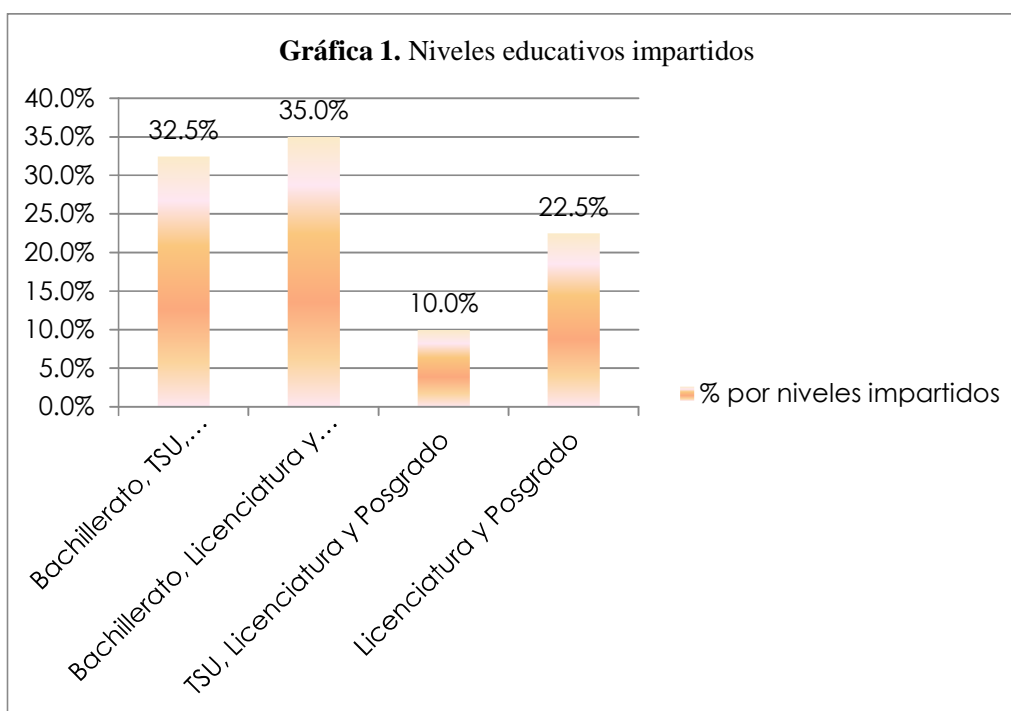
Gobierno y gobernabilidad. La estabilidad de las universidades depende en buena medida de las formas de gobierno establecidas en sus leyes orgánicas y normas derivadas. Los mecanismos de designación y/o elección del rector se constituyen en un indicador que evidencia el grado de democratización y/o politización de la universidad. Independientemente del momento y duración del periodo de gestión y la posibilidad o no de reelección, el evento es sumamente relevante en la vida institucional. El modelo de elección del rector en las universidades públicas mexicanas, se relaciona con el grado de gobernabilidad que ha de privar durante un determinado periodo de gestión.

A excepción del IPN, en cuyo caso el director general es nombrado por el Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones pueden agruparse en tres tipos: a) *Modelo jerárquico experto en el que el rector es electo y/o designado por un órgano colegiado aparentemente independiente en la conducción de la universidad (Junta de Gobierno o equivalente);* b) *Modelo democrático centralizado,* el rector es electo y/o

designado por el máximo órgano colegiado de la universidad (Consejo Universitario o equivalente) y, c) *Modelo democrático participativo*, el rector es electo por la comunidad universitaria mediante voto universal directo y secreto. En ocasiones en este modelo el voto por sector de la comunidad se pondera.

En el modelo jerárquico experto ubicamos al 30% de las universidades, en el democrático centralizado al 50% y en el democrático participativo al 17.5%. Los datos muestran que las universidades han tendido en su mayoría hacia un modelo democrático centralizado que garantice el equilibrio de poderes y evite, en la medida de lo posible, las prácticas clientelares que podrían asociarse a un modelo democrático participativo, o una mayor injerencia externa que podría representar el modelo jerárquico experto como un mecanismo para romper ciertas inercias en el gobierno de la universidad.

Niveles educativos. En la configuración del SUM es posible observar la adopción y/o adaptación de modelos académicos y prácticas educativas y de gestión académica y administrativa entre las universidades. Muestra de ello es el alcance que las primeras universidades tuvieron en términos de los tipos y niveles educativos a impartir. La UNAM, la universidad más vieja del país, ofreció desde su origen el nivel bachillerato, posteriormente, las universidades que nacieron también asumieron un modelo similar. De hecho, por muchos años, tal vez hasta 1974, cuando nació la UAM, el modelo de la UNAM se constituyó en el ideal a seguir. De las 40 universidades el 67.5% ofrece estudios de bachillerato, en este grupo se ubican la mayoría de las universidades consideradas por su fecha de fundación, como viejas y maduras. En el grupo de las que no ofrecen estudios de bachillerato ubicamos a las universidades más jóvenes, la UAQroo y a la UACM, y a algunas viejas y maduras como la UAM y la UV que desde su origen asumieron un modelo académico diferente y su oferta académica se ha centrado en los niveles de licenciatura y posgrado.



Fuente: elaboración propia

Dispersión geográfica. El SES se ha expandido más que por la apertura de nuevas instituciones, por la creación de unidades académicas de las universidades ya establecidas. Las políticas educativas han apostado más a la diversificación del sistema por la vía del surgimiento de otros modelos académico institucionales y han evitado el surgimiento de lo que se ha denominado la “universidad tradicional”. Entre el periodo 2007-2012, según datos de la Subsecretaría de Educación Superior (SES), se abrieron 13 universidades públicas estatales, federales o interculturales, y 45 nuevos campus o extensiones de universidades públicas estatales y 14 de universidades públicas estatales con apoyo solidario (Tuirán, 2012).

Las universidades públicas se han vuelto *multicampi* o adoptan una mayor dispersión para ampliar la cobertura local, regional y, en ocasiones, nacional. Respecto de la dispersión geográfica, observamos dos tipos de universidades: a) *universidades concentradas con máximo tres unidades académicas* y b) *universidades dispersas con más de tres unidades académicas*. En el primer grupo hay 11 instituciones y 29 en el segundo. En el grupo de las espacialmente dispersas ubicamos también a las llamadas universidades federales por

recibir sólo presupuesto de carácter federal, pero cuyo impacto es nacional, pues tienen unidades académicas en diferentes Estado de la República. Ellas son la UNAM, el IPN y la UACH.



Origen del presupuesto. El origen de los recursos con que operan las universidades es también una categoría para reconocer su diversidad. Mendoza Rojas (2011), ha realizado un análisis detallado de la composición presupuestal de las universidades públicas mexicanas. En general se reconocen dos tipos de subsidio, el federal y el estatal, que a su vez se dividen cada uno de ellos en ordinario y extraordinario. Un análisis de los datos recabados para las 40 universidades estudiadas da cuenta de las diferencias interinstitucionales en términos de la distribución presupuestal de acuerdo con el origen del financiamiento.

En primer lugar habría que separar del grupo de las 40 a las tres universidades federales del país, la UNAM, el IPN y la UAM¹. Estas instituciones reciben únicamente presupuesto federal ordinario, aunque la UAM participo durante el periodo 2001-2009 en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). En el mismo caso se ubica a la UAAAN y a

¹ El caso UAM es interesante porque se creó cuando el Distrito Federal se gobernaba como un departamento del Estado Federal, aun cuando el apellido de metropolitana la asocia a una zona geográfica que no es la federación y que tampoco es un Estado en la geografía política.

la UACH, ambas universidades dedicadas a la formación agronómica. También es diferente la UACM.

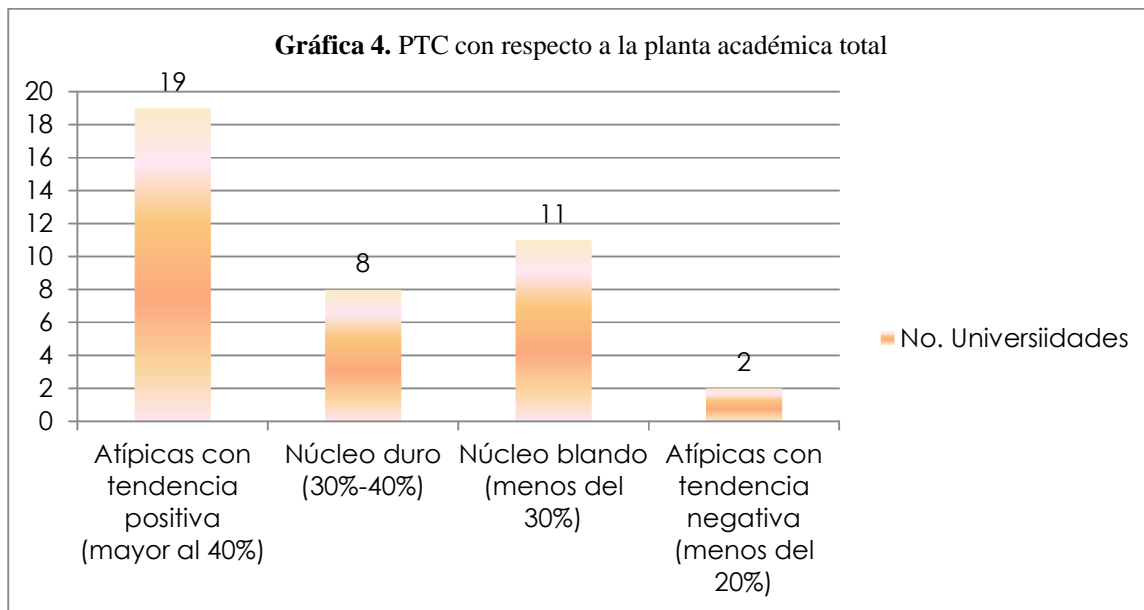
De acuerdo con la participación federal y estatal en la asignación presupuestal², agrupamos a las universidades en tres tipos institucionales: a) *equilibrio*, cuando la participación federal oscila entre el 50-70 por ciento; b) *desequilibrio agudo*, cuando el presupuesto federal fluctúa en el rango de más del 80% al 95%; y, b)) *desequilibrio moderado*, cuando la aportación federal se ubica entre más del 70 y el 80 por ciento. En el grupo de las universidades que presentan un equilibrio presupuestario ubicamos a 17 instituciones que sumadas a las cinco federales, representan poco más del 50% del SUM.

Fortaleza académica. El desarrollo de las funciones sustantivas de las universidades está relacionado con su fortaleza académica, medida en términos de la proporción de personal de tiempo completo con respecto a la planta docente total de la universidad y la formación y/o escolaridad del personal académico en su totalidad.

Respecto a la primera medida de la fortaleza académica, proporción de profesores de tiempo completo, ubicamos cuatro tipos institucionales: a) *universidades con núcleo duro*, con 30 al 40% de profesores de tiempo completo (8) ; b) *universidades de núcleo blando*, con menos del 30% de profesores de tiempo completo (11); c) *universidades atípicas con tendencia positiva (a ampliación del núcleo duro)*, con más del 40% de profesores de tiempo completo (19); y, d) *universidades atípicas con tendencia negativa*, con menos del 20% de profesores de tiempo completo (2). Estas dos instituciones que hemos denominado atípicas son la UNAM y la UABJO. Resalta también el caso de la UACM porque al ser una de las universidades más jóvenes del país, cuenta con un alto porcentaje de profesores de tiempo completo.

Los datos muestran una tendencia positiva en cuanto a la proporción de los PTC, con respecto a la planta docente total de las universidades, pues 27 de las 40 universidades cuentan con al menos el 30% de ellos.

² No se considera dentro del presupuesto de la universidad el concepto de “ingresos propios”, en virtud de que no hay una base de datos confiable al respecto.

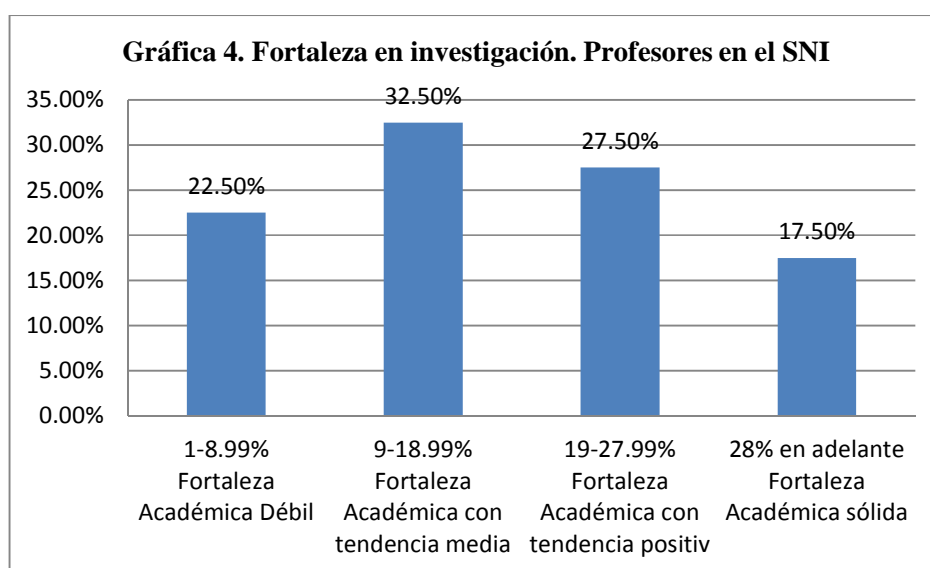


Fuente: elaboración propia

Respecto de la escolaridad del personal académico, las políticas educativas han apostado a la hipótesis de que a mayor grado de escolaridad, mejor desempeño en las tareas y funciones realizadas. Para alcanzar este propósito el Estado ha invertido grandes cantidades de recursos a fin de “habilitar” principalmente a los profesores de tiempo completo, mediante la realización de estudios de posgrado (maestría y doctorado). Datos de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) señalan que en México se pasó de 22 mil novecientos ochenta y siete PTC con posgrado en el 2002, a 31 mil quinientos cuarenta y dos en el 2011. En el caso de los PTC con doctorado el incremento fue mayor al 100%, al pasar de 1 4.9% al 37.6% (SES, 2012).

Fortaleza en investigación. Para incentivar la realización de investigación la política gubernamental ha implementado diferentes programas, tal es el caso del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que muestra una mayor participación de los profesores. Aquí podemos distinguir cuatro tipos de instituciones: a) universidades con sólida fortaleza en investigación; b) universidades con fortaleza en investigación media; c) universidades con débil fortaleza en investigación; y, d) universidades con fortaleza en investigación con

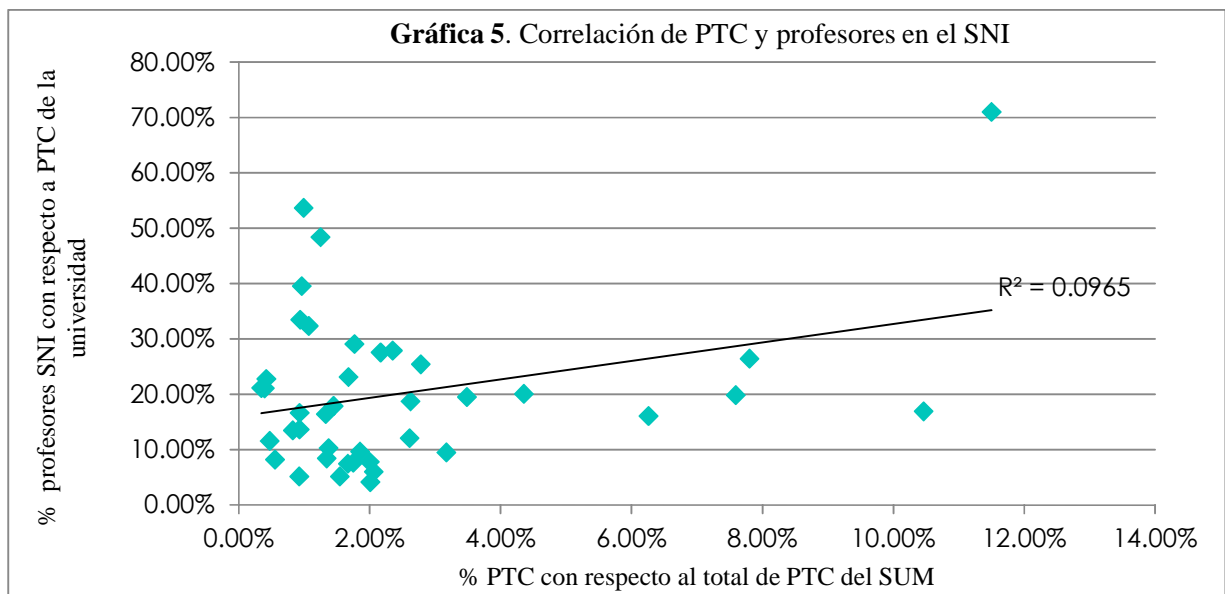
tendencia positiva; y, En el primer grupo ubicamos a nueve universidades equivalente al 22.5% del total de las universidades. El segundo grupo representa el 32.5% del total con 13 instituciones; mientras que en el tercer segmento hay 11 universidades que suman el 27.5%. Finalmente, las universidades que muestran mayor debilidad en este criterio son siete y equivalen al 17.5%.



Fuente: elaboración propia

Algunos casos son atípicos. Por ejemplo, la UNAM con un bajo porcentaje de profesores de tiempo completo, es la universidad con el mayor porcentaje de profesores en el SNI. En cambio, universidades como la de Guerrero, Nayarit y Oaxaca tienen un comportamiento totalmente opuesto, es decir, tienen un alto porcentaje de profesores de tiempo completo y un bajo porcentaje de profesores en el SNI. En el grupo de universidades con tendencia positiva en términos de su fortaleza en investigación, ubicamos a las que han incrementado gradual pero constantemente el número de profesores pertenecientes al SNI y que se han constituido como las más representativas en esta categoría en cada una de las regiones, la BUAP, la UV, la UDG y la UAM, seguidas de otras como la UABC.

Destaca también que al valorar la proporción de profesores en el SNI con respecto al total de PTC, se evidencia el alto grado de diferenciación de la UNAM, enseguida se observa un pequeño grupo de universidades como el IPN, la UAM, la UDG, la BUAP, la UANL y la UV, que presentan una tendencia positiva en la valoración de estas dimensiones. Se pueden apreciar tres grupos de instituciones: a) *universidades atípicas con un profesorado de alto grado de formación académica y alta fortaleza en investigación*; b) *universidades con tendencia positiva en el nivel de formación académica de sus profesores y fortaleza en investigación*; y c) *universidades con tendencia media en nivel formación académica de sus profesores y baja fortaleza en investigación*.



Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Como conclusión podemos señalar que los aspectos para mostrar los contrastes y las diferencias entre las universidades, así como su complejidad interna, se pueden multiplicar casi al infinito. Aquí sólo nos hemos acercado a algunos de ellos. La clave está en reconocer su relevancia e identificar sus conexiones para obtener una caracterización que dé cuenta de la diversidad institucional, con el fin de contribuir a la mejor comprensión del sistema universitario mexicano. Una primera aproximación en este sentido destaca las especificidades de las siguientes universidades (Cuadro 1). Hacia allá vira nuestra investigación.

Notas

¹ Consideramos nuestro universo de estudio a las 40 universidades públicas mexicanas que actualmente forman parte del LAISUM.

Bibliografía

- Lijphart, A. (1971) "Comparative Politics and Comparative Methods", *American Political Science Review*, Vol. 65L, num. 3, 688-693.
- Mendoza Rojas, Javier (2011) *Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Fuentes de información y cifras*, México, DGEI-UNAM, 96 págs.
- Neave, G. (2000), "Diversity, differentiation and the market: the debate we never had but which we ought to have done", *Higher Education Policy* vol.13, 7-22.
- OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>
- Sybillé, Reichert (2009) *Institutional Diversity in European Higher Education. Tensions and Challenges for Policy Makers and Institutional Leaders*, Brussels, European University Association.
- Teichler, Ulrich (2009) "Between Over-Diversification and Over-Homogeneization: five Decades of Search for Creative Fabric of Higher Education", págs. 155-182, en Kehm, Barbara M. y Bjorn Stensaker (eds.) *University Rankings, diversity, and the New Landscape of Higher Education, Global Perspectives on Higher Education*, Rotterdam, Boston y Taipei, Sense Publishers.
- Tuirán, Rodolfo (2012) *Balance de la Educación Superior, 2006-2012*, México, SES/SEP, 52 págs.

Cuadro 1. Siete universidades públicas mexicanas

Universidad	Año de fundación	Edad	Modelo de conducción	Dispersión geográfica	Origen del presupuesto	Costo promedio por alumno	Fortaleza académica		Fortaleza en investigación (SNI) con respecto a la planta académica total
							<i>PTC con respecto a la planta académica total</i>	<i>% Doctorado con respecto al % PTC en relación a % SNI</i>	
Universidad Autónoma de Baja California	27 de febrero de 1957	Madura	Jerárquico experto	Concentrada	Equilibrio apropiado	Costo debajo del promedio	Núcleo blando	Tendencia positiva en la formación académica y fortaleza e investigación	Fortaleza en Investigación con tendencia media
Universidad Autónoma de Sinaloa	5 de mayo de 1873 como Liceo Rosales 9 de octubre de 1941 como Universidad de Sinaloa	Vieja	Democrático centralizado	Dispersa	Desequilibrio agudo	Costo debajo del promedio	Núcleo duro	Tendencia positiva en la formación académica y fortaleza e investigación	Fortaleza en Investigación con tendencia media
Universidad Autónoma de Nuevo León	25 de septiembre de 1933	Vieja	Jerárquico experto	Dispersa	Equilibrio apropiado	Costo cercano al promedio	Atípicas con tendencia positiva	Tendencia positiva en la formación académica y	Fortaleza en Investigación con

Universidad Guadalajara	de	18 de noviembre de 1791 como Real y Literaria Universidad de Guadalajara 25 de septiembre de 1925 como Universidad de Guadalajara	Vieja	Democrático centralizado	Dispersa	Equilibrio apropiado	Costo cercano al promedio	Atípicas con tendencia positiva	fortaleza e investigación	tendencia media
Universidad Autónoma Metropolitana		1 de enero de 1974	Madura	Jerárquico experto	Dispersa	Federal	Costo equilibrado con el promedio	Atípicas con tendencia positiva	Atípicas con un alto grado de formación académica y alta fortaleza de en investigación	Fortaleza en Investigación con tendencia positiva
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla		4 de abril de 1937	Vieja	Democrático centralizado	Dispersa	Desequilibrio moderado	Costo cercano al promedio	Atípicas con tendencia positiva	Tendencia positiva en la formación académica y fortaleza e investigación	Fortaleza en Investigación con tendencia positiva
Universidad Veracruzana		30 de marzo de 1944	Vieja	Jerárquico experto	Dispersa	Equilibrio apropiado	Costo cercano	Núcleo duro	Tendencia positiva en la formación	Fortaleza en Investigación con

						al promedio		académica y fortaleza e investigación	tendencia positiva
--	--	--	--	--	--	----------------	--	---	-----------------------
