

Metamorfosis económica, social y organizacional

Efectos de una catástrofe mundial de salud

**Oscar Yahev Carrera Mora
Mónica Karina González Rosas**

COORDINADORES

La pandemia de covid-19 como catalizador de la transformación de la educación superior en México y el mundo

*Christian Cruz Castro
Óscar Yahev Carrera Mora
Mónica Karina González Rosas*

Resumen

El texto plantea una reflexión sobre un objeto de estudio clave de los estudios organizacionales, a saber, la relación entre cambio y contexto. Se analiza el caso de la educación superior por tratarse de un sistema que ha sido sometido a una profunda dinámica de transformación cuyas raíces pueden rastrearse en la coyuntura de la crisis del capitalismo histórico, la ideología de la globalización y la hegemonía neoliberal con todas sus reconfiguraciones hasta el social-liberalismo, y las diversas crisis educativas que se reprodujeron en la década de los setenta. En términos generales, la transformación aludida puede representarse como una transición en la forma de organización del sistema, de una forma burocrático gubernamental a una de mercado. Específicamente, el texto aborda el estudio de caso de la influencia de la Covid-19 sobre la educación en línea. El análisis indica que la pandemia está actuando como catalizador de algunos de los procesos emanados de la transición al mercado, tales como, la reactivación de la tasa de crecimiento del mercado privado, o las medidas de contención de los costos operativos en el sector público.

Palabras clave: *Cambio organizacional, Educación Superior, Mercados educativos, Políticas Públicas.*

Abstract

The text proposes a reflection on a key object of research in organizational studies, namely, the relationship between change and context. The case of higher education is analyzed because it is a system that has been subjected

to a deep dynamic of transformation whose roots can be traced in the conjuncture of the crisis of historical capitalism, the ideology of globalization and the neoliberal hegemony with all its reconfigurations to social-liberalism, and the various educational crises that were reproduced in the seventies. In general terms, the aforementioned transformation can be represented as a transition in the form of organization of the system, from a governmental bureaucratic form to a market form. Specifically, the text addresses the case study of the influence of Covid-19 on online education. The analysis indicates that the pandemic is acting as a catalyst for some of the processes arising from the transition to the market, such as the reactivation of the growth rate of the private market, or the measures to contain operating costs in the public sector.

Keywords: *Organizational change, Higher Education, Educational markets, Public Policies.*

Introducción

El libro al que se adscribe el presente capítulo constituye una ocasión para reflexionar sobre un asunto nodal de los estudios organizacionales, el cambio. Básicamente, el texto versa sobre una de sus características sustantivas, a saber, la dependencia del contexto. El análisis está situado en el marco de la educación superior considerando que esta constituye un caso idóneo para el tratamiento de las vinculaciones entre contexto y cambio. Durante las últimas tres décadas el sistema de educación superior (SES) ha sido expuesto a una dinámica de transformación profunda. La magnitud de este proceso puede inferirse mediante el análisis de los tres ejes clave del sistema, a saber, el financiamiento, la prestación de los servicios educativos, y la regulación. Los cambios registrados en el eje de financiamiento fueron determinados en su mayoría por una serie de factores exógenos como la crisis de deuda pública, y la crisis del modelo de Estado de Bienestar y sus variantes. La combinación de los eventos citados motivaría a la mayoría de los gobiernos de Occidente, máxime de los países en vías de desarrollo como México, a acometer la modificación del

sistema de financiamiento, como respuesta, entre otras cosas, a la urgencia de la reducción del gasto público para solventar los compromisos de deuda. Con frecuencia, los gobiernos optaron por la diversificación de las fuentes de financiamiento, y la liberalización de los sistemas nacionales de educación superior para transferir parte de la responsabilidad del sostenimiento de la ampliación de la oferta a la iniciativa privada y a los usuarios. La introducción de nuevas fórmulas de financiamiento vinculado al rendimiento, tales como, los fondos adicionales al subsidio ordinario, activaría una fuerte dinámica de mercantilización, en la medida en que tales arreglos contribuyeron a la estructuración de la competencia, especialmente, entre las universidades públicas. Adicionalmente, la operación de nuevas medidas de financiamiento público del sector privado, y de transferencia de los costos de los servicios educativos a los usuarios finales marcaría una nueva pauta de privatización del financiamiento.

En el eje de la prestación de los servicios educativos, sin duda, el cambio más significativo fue el crecimiento exponencial del sector de universidades privadas. En el contexto de México, el número de universidades privadas pasó de 341 unidades a finales de los ochenta a 744 unidades a finales de los noventa, década en que se registraron las tasas de crecimiento más fuertes de la oferta privada en la mayoría de las entidades federativas del país (Tuirán y Muñoz, 2010). No obstante que, en la primera década del presente siglo tuvo lugar una ralentización del crecimiento de la oferta privada derivada, en parte, de la saturación del sector (cuando la tasa de crecimiento de la oferta supera a la tasa de crecimiento de la matrícula), y de la subsecuente intensificación de la competencia, el sector privado mantuvo su dinámica de crecimiento. Del otro lado de la moneda, en el ámbito del sector público uno de los cambios más importantes fue la apuesta por la diversificación de la oferta. Especialmente, durante el gobierno calderonista se promovió la creación de nuevas instituciones públicas. En suma, du-

rante ese sexenio se crearon 140 nuevas instituciones, de las cuales, 43 fueron universidades tecnológicas, 34 universidades politécnicas, 23 institutos tecnológicos estatales, 22 institutos tecnológicos federales, y 13 universidades públicas, además de cinco centros regionales de formación docente e investigación educativa (Rodríguez, 2011; de Garay, 2013). Al igual que en el gobierno foxista, el énfasis en la atención de las necesidades de las entidades federativas con mayor rezago en cobertura encausaría el rumbo de la expansión del subsistema tecnológico (Mendoza, 2015).

Finalmente, respecto al eje de regulación, entre las distintas políticas y medidas implementadas a través de los procesos de reforma educativa destacan los procesos por demás heterogéneos de injerto de mecanismos de mercado. Particularmente, la década de los noventa sería testigo de la reproducción de diversas medidas orientadas, en esencia, a viabilizar la estructuración de los principios medulares del mercado, a saber, la libertad de elección, y la competencia. Básicamente, la estructuración del principio de libertad de elección descansó sobre la base del fomento de la diversificación de la oferta educativa, tanto pública, como privada, así como sobre el establecimiento de un ecosistema de evaluación gubernamental orientado, entre otras cosas, a la producción de la información necesaria, concretamente, información sobre la calidad de las instituciones de educación superior (IES), para la toma de decisiones (en especial, durante el proceso de elección de los usuarios). Por su parte, la estructuración de la competencia fue mediada típicamente por un conjunto de medidas destinadas a incentivar el ingreso de proveedores privados al sector terciario. En el caso particular de México, la estructuración de la competencia comportó, entre otras medidas, la articulación de un régimen de acceso favorable para los particulares, el otorgamiento de seguridad jurídica para la oferta privada, y la articulación de un régimen fiscal preferencial para el sector (Melgar, 1998; Acosta, 2005; Rama, 2012). Uno de los cambios de mayor envergadura que

acompañó a los diferentes procesos de injerto de mecanismos de mercado en la educación superior fue el surgimiento del modelo de Estado evaluador. El cual reflejaba la nueva voluntad y actitud del gobierno de cara a la educación. En suma, el núcleo del modelo consiste en el repliegue del Estado de las funciones de prestación de los servicios educativos, para concentrarse en la atención de las funciones de coordinación del sistema, y de vigilancia del destino de los recursos públicos que se canalizan a las universidades públicas (Kent, 2009). Teniendo en cuenta la centralidad de los mecanismos de mercado en la activación, y operación de los diversos cambios descritos, es válido representar en grandes rasgos el fenómeno de transformación del SES como una transición en la forma de organización de los sistemas terciarios nacionales, de una forma de organización burocrático gubernamental a una de mercado. En este sentido el término mercado simplemente alude a la introducción de mecanismos de mercado en los sistemas educativos locales (Lubienski, 2007). La transición hacia los mercados educativos dista de haber concluido. Por ejemplo, los procesos de transnacionalización que tal dinámica activó, en combinación con otros factores exógenos de gran alcance como los procesos de integración económica (de los cuales la unión europea es el máximo exponente), están cobrando fuerza en la actualidad gracias a la consolidación del mercado de educación a distancia. Así, la pertinencia social de la reflexión sobre los determinantes y efectos de la compleja transformación educativa referida sigue estando vigente. Específicamente, el texto propone como caso de estudio la influencia de la Covid-19 sobre la educación en línea. Adicionalmente, sugiere la conceptualización de la pandemia como un catalizador de una serie de procesos en curso, tales como, los procesos de reactivación de la tasa de crecimiento del mercado privado, y las estrategias de contención de los costos operativos en el sector público.

Entre los factores macrosociales determinantes de la transi-

ción que nos ocupa pueden destacarse tres, la crisis del capitalismo histórico, la ideología de la globalización y la hegemonía neoliberal con todas sus reconfiguraciones hasta el social-liberalismo, y las luchas sociales contra la mercantilización de las esferas de la vida (Leher, 2009). En los últimos años, la lectura de la transformación de la educación superior se ha complicado todavía más, en la medida en que los macroprocesos que condicionaron su evolución entraron en franca crisis. Si bien, desde hace poco más de dos décadas ya se anunciaba el final de la fase neoliberal del capitalismo y el agotamiento de la globalización, los síntomas que confirman tal diagnóstico recién han comenzado a consolidarse. La crisis económica del 2008, y el actual conflicto de Ucrania pueden leerse, respectivamente, como señales del agotamiento del proyecto neoliberal, y de la existencia de un proceso de desglobalización en curso, sobre todo de desglobalización financiera, económica, y energética. De ahí que el futuro de la reorganización de mercado de la educación superior sea en este momento una cuestión relativamente incierta.

El texto se articuló en cuatro apartados, en el primero se acometió el repaso de los orígenes de la reorganización de mercado de la educación superior a escala global. En el segundo, se describen sucintamente las especificidades de ese proceso en el contexto de México. En el tercero, se presenta la reflexión sobre los efectos de la Covid-19 en la educación en línea, discutiendo el papel de la pandemia como catalizador de algunos procesos derivados de la reorganización de mercado del SES. Desde esta perspectiva se asume que la evolución reciente de la educación en línea constituye una de las bifurcaciones de la transformación aludida en su estadio actual. Finalmente, en el cuarto capítulo se someten al lector las consideraciones finales.

La transformación en curso de la educación superior

El injerto de mecanismos de mercado tanto en la educación supe-

rior, como en los niveles educativos restantes es un proceso de alcance global (Brunner, 2006). Si bien la implicación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios educativos es un fenómeno de larga data, no ha sido sino hasta finales del siglo pasado que la educación pública se convirtió en una fuente de beneficios económicos a consecuencia de la adopción de un modelo de organización de mercado (contemplando también sus variantes) (Ball y Youdell, 2008). La transición de un modelo de organización burocrático gubernamental a uno de mercado encuentra sus raíces en la crisis de los sistemas educativos de finales de los setenta. Un par de décadas después, las políticas educativas de mercado (implícitas en más de una ocasión en las políticas de modernización educativa) adquirirían una considerable popularidad entre los decisores de políticas públicas como solución a las crisis citadas, por lo general, de índole cualitativa (Lubienski, 2006). La organización de los sistemas nacionales de educación bajo un modelo burocrático gubernamental se produce en el seno de la consolidación del modelo de Estado de Bienestar y sus variantes, por tanto, constituye la expresión de la convergencia de una serie de razones políticas, económicas, sociales e ideológicas que, bajo la influencia tutelar de las políticas económicas keynesianas asumía que una de las funciones sustantivas del Estado era el aseguramiento del derecho a la educación (Bonal, 1998). Para el Estado, la inversión en educación representaba en ese momento tanto una medida para impulsar el desarrollo económico, como una fuente de legitimación. La organización burocrática de los sistemas nacionales de educación tuvo lugar durante la fase expansionista del gasto público permitiendo, sobre todo, a los países más desarrollados responder al aumento permanente de la demanda educativa.

Las condiciones económicas, sociales e ideológicas que permitieron el consenso en torno a la estructuración del modelo burocrático, así como su construcción y operación desaparecieron en la década de los setenta debido tanto a factores exógenos, por

ejemplo, las presiones de la globalización, como a la incapacidad del Estado para mantener los principios democráticos y meritocráticos que sustentaban al modelo burocrático. En última instancia, la imposibilidad de resolver las numerosas contradicciones que fueron emergiendo precipitó la sustitución del modelo burocrático. Una de las contradicciones más severas tuvo lugar en la dimensión económica, relativa tanto a las necesidades de financiamiento del sistema, como a la función exógena de aseguramiento del desarrollo productivo. La crisis económica de los setenta y la proliferación de las críticas sobre el rendimiento cualitativo de la oferta pública acentuaron la contradicción precitada entre expansión y crisis de la educación. Conforme se fueron incrementando las críticas y la presión social para hacer cambios en la educación debido a su incapacidad para paliar los embates de la crisis económica, las probabilidades de financiar los cambios precitados se fueron reduciendo. Ante la crisis de los sistemas burocráticos la mayoría de los países de Occidente apostaron por una reorganización de mercado de sus sistemas nacionales de educación. Las evidencias sugieren que la transición hacia los mercados educativos ha sido hasta ahora progresiva, y no pocas veces, encubierta (Verger, 2013). La adopción de los principios de mercado en la educación no ha comportado necesariamente la conformación de mercados educativos puros, sino la mayoría de las veces, la conformación de entornos competitivos donde las esferas estatal y privada coexisten e interactúan.

En el ámbito internacional la difusión del modelo de mercado puede dividirse en dos fases (Zancajo, 2017), la primera se sitúa en la década de los ochenta y principios de los noventa cuando Chile, Reino Unido y Nueva Zelanda principalmente iniciaron reformas profundas de sus sistemas educativos, transformando radicalmente la postura del Estado en relación con las funciones de financiamiento y prestación de los bienes educativos. El caso de transición más importante e influyente en el escenario global es el

del Reino Unido, donde la propuesta de la teoría de la elección pública para los servicios públicos penetró con fuerza en la agenda de la Nueva Derecha. Probablemente, el modelo de los mercados educativos se encuentre en la política asociada al Thatcherismo, la denominada modernización conservadora (Dale, 1989). Durante este período la intervención de los organismos internacionales, sobre todo del Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional resultaría decisiva para la diseminación de las políticas promercado entre los países en vías de desarrollo. La segunda fase tuvo lugar durante el período que va de la década de los noventa al inicio del nuevo milenio. Comprende dos procesos que contribuyeron a la consolidación de las dinámicas de mercantilización y privatización puestas en marcha en las décadas anteriores. El primero, la transformación ideológica de los partidos socialdemócratas. Bajo el marco político e ideológico de la tercera vía los partidos socialdemócratas fueron abandonando sus principios fundacionales, a saber, la intervención del Estado y la creación de un sector público fuerte para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios básicos (Giddens, 1998). Consecuentemente, cuando regresaron al poder, a finales de la década de los noventa, en lugar de revertir las reformas educativas implementadas por los gobiernos de derecha tendieron a profundizarlas e incluso, a implementarlas ahí donde no existían como en los casos de Suecia y Dinamarca. El segundo, el cambio del marco discursivo de los organismos internacionales. Para superar la creciente animadversión en torno a las políticas promercado que emergió como resultado de los efectos negativos que produjeron en varios de los diferentes contextos nacionales donde se implementaron, los organismos multilaterales tendieron a enmascarar la intervención de la iniciativa privada en educación mediante la confección de un nuevo marco discursivo (Verger, 2012). Así, emergió el concepto de Alianzas Público-Privadas (APP) en educación, refiriendo los acuerdos de colaboración que involucraban nuevas combinacio-

nes de participación del Estado y terceros en un amplio rango de actividades. Bajo este marco, dichos organismos continuaron fomentando la participación del sector privado, así como el injerto de mecanismos de mercado en la educación (World Bank, 2011; Ball, 2014). Poco después las iniciativas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Organización de las Naciones Unidas, 2015), y de Educación para Todos (United Nations International Children's Emergency Fund, 2008) abonarían a la aceptación de las APP.

El viraje en la educación superior de México

La estructuración del mercado de educación superior en México ilustra con claridad la relación entre contexto y cambio. La transición referida es el producto de una crisis ocasionada, tanto por una serie de contradicciones emanadas de la propia acción del sistema, es el caso de la expansión poco planificada de la oferta pública (la cual comprometería la viabilidad económica del sistema de cara al futuro), como de una serie de episodios emanados de otras arenas ajenas a la educación superior. Desde una perspectiva político-ideológica, el proyecto de estructuración de los mercados educativos surge a partir del concatenamiento de la crisis del hiperpresidencialismo, y el proceso de reforma del Estado (Lujambio, 2001). La concentración del poder político alrededor de la figura del presidente de la república es una excepcionalidad del sistema político mexicano. Puesto que la legitimidad del régimen hiperpresidencialista descansaba sobremanera en la legitimidad económica (desde una lógica weberiana), el régimen no lograría sobreponerse a la enorme crisis fiscal que sobrevino tras el colapso del modelo industrial de sustitución de importaciones, y la agudización de la crisis de deuda (Fernández, 2005; Esquivel, 2010). La incapacidad de la otrora todopoderosa figura del presidente para mantener en funcionamiento el costoso sistema de intercambios que sustentaba al régimen, propició la empresa de una transformación político-institucional profunda que permitiera conte-

ner los efectos del colapso del antiguo sistema de relaciones corporativistas. La reforma del Estado, y la inherente modernización de la administración pública constituyó formalmente la estrategia de contención de la clase dirigente del país. Inspirada en la idea de un Estado pequeño o modesto, la reforma comportó la readecuación de las funciones, los objetivos, y las formas de operar de la administración pública, con el propósito de instrumentar, entre otras cosas, la reversión de la tendencia de crecimiento del sector público característica de las décadas anteriores. En síntesis, el esfuerzo de reforma y modernización que tuvo lugar entre 1982 y 1988, comportó el redimensionamiento del Estado, es decir, una fuerte reducción de los aparatos administrativos; recortes, congelamiento, y cancelación de partidas presupuestales; el drástico desmantelamiento del sector paraestatal; entre otros movimientos.

En lo social, la pauta político-ideológica recién descrita se combinaría con dos eventos que cimbraron al SES. En primer lugar, la crisis del sistema educativo. El crecimiento acelerado de la oferta de educación superior en que incurrió el sistema durante las décadas de los sesenta y setenta aumentó exponencialmente la carga presupuestaria del sistema. Con la emergencia de la crisis fiscal, el SES entraría también en una crisis financiera en los años siguientes, la cual se sumaría a las crisis de rendimiento, y de acceso que arrastraba el sistema desde la década de los sesenta, ocasionadas por la incapacidad para asegurar una educación de calidad, y erradicar las desigualdades educativas. Al despliegue de estos fenómenos político-ideológicos, y sociales se habrían de sumar tres alteraciones económicas prominentes (mismas que ya han sido referidas de alguna forma en las líneas anteriores), a saber, el colapso del modelo económico, visible en el estancamiento del aparato productivo; la crisis de deuda, evento que refiere, en breve, el proceso de elevado endeudamiento del gobierno federal motivado, en parte, por la caída internacional del precio del petróleo, y el

elevado aumento de la tasa de interés mundial, este evento desembocaría, en la adopción de una política de austeridad que terminaría por agravar directamente la crisis financiera del SES, e indirectamente las crisis de calidad y acceso; y la reforma económica, para superar la crisis y restaurar el flujo de recursos del régimen, el gobierno en turno emprendió un cambio rápido y sustancial de la estrategia económica consistente, en líneas generales, en la estructuración de una variedad de capitalismo de subcontratación internacional (Bizberg, 2015). La intersección de todos estos factores crearía una tormenta perfecta, produciendo las condiciones para el replanteamiento de la estrategia educativa en todos sus niveles.

Se plantea que el viraje hacia una organización de mercado lograría cuajar, en el contexto de México, gracias a que la nueva estrategia de modernización educativa (el instrumento que viabilizó el injerto de mecanismos de mercado) ofreció los medios para superar, hasta cierto punto, la complicada coyuntura educativa de aquel momento (Ibarra, 1993; 2002). Específicamente, la estrategia de modernización educativa posibilitó la consecución de tres grandes objetivos, primero, la racionalización del gasto público en educación superior pública. El proyecto de modernización en lo general, y la implementación de políticas de mercado en lo particular, mediaron la transferencia de buena parte de la responsabilidad del sostenimiento y expansión del sistema a terceros (en especial, a los usuarios de los servicios de educación superior). De esta forma, la estrategia modernizadora terminaría erigiéndose en la práctica como una vía para liberar recursos. Segundo, la concreción de un mayor control político. El modelo de Estado evaluador ofrecía la posibilidad de ejercer un mayor grado de control sobre el SES, incluso mayor al que logró concretar el hiperpresidencialismo durante su cenit (el cual fue muy endeble en la realidad), mediante la estructuración de un nuevo esquema de intercambios de corte empresarial, sustentado en una lógica de fi-

nanciamiento condicionado al rendimiento. Tercero, la renovación del discurso de legitimación. La implementación de la estrategia de modernización educativa comportaba también el acceso a un nuevo discurso de legitimación de la acción gubernamental compatible con la ideología de la globalización, por aquel entonces, en ascenso. Como en otros países de América Latina, ese discurso consistió en la apropiación de los principios del proyecto educativo hegemónico concebido por diversos representantes de las fuerzas de la globalización, entre ellos, los organismos internacionales. Sustancialmente, tal discurso puede definirse como una aplicación de los principios neoliberales a la educación.

A diferencia de otros países, donde la implementación de mecanismos de mercado fue acometida mediante diversos procesos de reforma educativa, en México el citado proceso de injerto se instrumentó velada y progresivamente mediante la operación de diversos programas, en su mayoría, de financiamiento extraordinario (Kent, 2009). Entre el conjunto heterogéneo de iniciativas utilizadas, el Programa de Modernización Educativa desempeñaría un rol central, en tanto el instrumento que detonó el viraje de la estrategia educativa, y que marcó la pauta a seguir en las décadas subsecuentes (Ibarra, 2002). La trayectoria de reorganización de mercado de la educación superior en México se conformó, como en la gran mayoría de países de Occidente, por tres procesos sustantivos, a saber, la mercantilización, la privatización, y la transnacionalización (Verger, 2013). Se trata, fundamentalmente, de tres etapas complementarias, las cuales, con frecuencia, se superponen, y retroalimentan, y cuyas fronteras, en la práctica no siempre logran advertirse con claridad. En breve, la mercantilización refiere el proceso de introducción de mecanismos de mercado en educación, principalmente, de los mecanismos de competencia, y elección. La privatización denota la intervención de la iniciativa privada en el ejercicio de funciones atribuidas típicamente al estado. Esta conceptualización permite analizar las di-

versas formas que la intervención privada adquiere en la práctica, tales como, la participación de grupos privados en la hechura de las políticas educativas. Por último, la transnacionalización alude al intercambio de servicios y bienes de educación superior a nivel global.

La intersección entre la Covid-19 y la reorganización de mercado de la educación superior

Se propone el caso de la educación en línea para el análisis de la intersección entre la pandemia de Covid-19 y la reorganización de mercado de la educación superior. Sustancialmente, en el ámbito del sector privado, la educación en línea cobró forma como una medida de reactivación de la tasa de crecimiento de las matrículas. Los primeros síntomas del agotamiento del crecimiento del mercado presencial fueron visibles al final de la primera década del presente siglo. Si bien, la tasa bruta de crecimiento de la matrícula privada ha mantenido su tendencia de aumento hasta la fecha, la matrícula promedio ha venido cayendo. Así, al 19% de incremento bruto de la matrícula registrado durante el período 2011-2018 se contraponen un decremento del 8.5% de la matrícula promedio. La caída de la tasa de la matrícula promedio es un fenómeno de amplio espectro, al final del ciclo escolar 2018-19, alrededor del 75% de las entidades del país experimentaban una situación similar. En ese grupo tuvieron lugar varias caídas severas (de más del 40%), destacándose la de Zacatecas (decrecimiento del 48%). El fenómeno expuesto puede explicarse, hasta cierto punto, por el crecimiento sostenido de la oferta. Si bien, la época de la expansión acelerada de las universidades privadas ya quedó atrás, el sector ha logrado sostener su dinámica expansiva, describiendo durante el período 2011-2018 una tasa de crecimiento del 30%. En este contexto, la expansión de la oferta privada hacia el mercado de educación en línea fue una estrategia del sector privado para reactivar el crecimiento del mercado en el corto plazo. La

medida daría resultados en poco tiempo. En franco contraste con la dinámica de crecimiento del mercado presencial, los estudios en línea lograrían entregar crecimientos muy elevados, tanto en la matrícula total (del 167%), como en la matrícula promedio (del 24%). Aunque el crecimiento de la oferta también fue muy pronunciado en este lapso (del 116%), la consolidación de la demanda de servicios educativos en línea lo sobrepasaría, evitando la caída del mercado de estudios en línea en un estadio de saturación, como sucedió con el mercado escolarizado a principios de siglo. En el caso del sector público, la apuesta por la educación en línea, hasta cierto punto, constituye una medida de contención de los costos operativos, así como una estrategia costo-eficiente para acometer la expansión de la oferta pública. A diferencia del sector privado, el público emprendería esta iniciativa con mayor moderación. Situación que puede captarse al comparar las dinámicas de crecimiento de las matrículas presencial y en línea. Mientras que en el sector privado la educación en línea registró un crecimiento de la matrícula muy superior al de la modalidad presencial. En el sector público la evolución fue la opuesta, el crecimiento de la matrícula en línea se situaría por debajo del crecimiento de la matrícula presencial. Específicamente, la tasa bruta de crecimiento de la modalidad presencial fue un 11% más alta que la de la modalidad en línea (nuevamente se analizaron los datos del período 2011-2018). La brecha es mayor cuando se comparan las matrículas promedio, en contraste, con el crecimiento del 17% de la matrícula promedio presencial, la modalidad en línea entregó un decrecimiento del orden del 22%.

A continuación, se abordarán los efectos del crecimiento de la educación en línea (en el contexto de la Covid-19) sobre las IES. En lo general, tiene sentido esperar que el abrupto proceso de digitalización de los cursos de la modalidad escolarizada motive el ingreso de nuevos proveedores al mercado de educación en línea. En el sector privado esa inercia puede dar lugar a un incremento

sensible de las presiones competitivas, así como a una ralentización de la tasa de crecimiento del mercado en el corto plazo. Considerando que el sector privado es sumamente heterogéneo es importante reflexionar sobre la forma en que cada uno de los diferentes grupos de proveedores puede responder a los cambios en el contexto. Pensando primero en el bloque más frágil, el de las instituciones estáticas (Cruz y Montalvo, 2022), a saber, el enorme contingente de proveedores caracterizados por una baja capacidad de respuesta a los estímulos de mercado, una limitada capacidad de captación de matrícula (en la mayoría de los casos, sus matrículas no superan los 300 alumnos), y una reducida área de influencia (sólo tienen presencia en un municipio), se prevé que la consolidación de la demanda y oferta de estudios en línea represente para ellos la profundización del riesgo de exclusión del sistema. Su incapacidad para capitalizar las oportunidades de mercado implícitas en la consolidación de la demanda de estudios en línea puede comprometer su viabilidad económica de cara al futuro (considerando el carácter de los cambios que se avecinan). Pensando en los proveedores situados en el extremo opuesto, es decir, en las instituciones expansivas (Cruz y Montalvo, 2022), el grupo integrado por sistemas y redes nacionales, multiregionales y regionales de universidades, caracterizadas por disponer de la dotación de recursos más fuerte, y registrar los flujos de ingreso más elevados, se infiere que su comportamiento, la tendencia a la concentración del grueso de la demanda, puede ser la causa de la salida de otros proveedores del mercado en línea. Habrá que esperar un poco para confirmar si la intensificación de la competencia disuadirá en la práctica el ingreso de nuevos proveedores privados al mercado de estudios en línea. De concretarse el efecto opuesto, es decir, una nueva ola de ingreso puede llegar a replicarse en el mercado en línea el antecedente de saturación de la oferta que tuvo lugar en el mercado presencial hace poco más de una década. En cuanto a las instituciones públicas se espera, por una par-

te, un importante crecimiento de la oferta de estudios en línea que comportará bajos riesgos de saturación de la oferta, por otra, el surgimiento de una nueva dinámica de mercantilización. El primer efecto puede explicarse por el crecimiento moderado de la oferta durante la década anterior, movimiento que dejaría un mayor espacio para el ingreso de nuevos proveedores. Mientras que la tasa de crecimiento de la oferta privada, durante el ciclo 2011-2018, fue del orden del 116%, llegando a un total de 976 universidades prestadoras de servicios en línea, alrededor del 46% del tamaño de la oferta privada escolarizada en el nivel licenciatura. La tasa de crecimiento del sector público fue del 62%, poco menos de la mitad de la del sector privado, y el tamaño de la oferta pública apenas se equiparó a una cuarta parte del tamaño de la oferta privada. Comparando el tamaño de la oferta pública de servicios en línea (209 instituciones), con el tamaño de la oferta pública escolarizada (903), puede advertirse que todavía hay un amplio margen para que más instituciones públicas ingresen a la prestación en la modalidad en línea. El segundo efecto, por su parte, deviene de la tendencia de las instituciones públicas de supeditar su oferta en línea a un esquema de autofinanciación, así como de la normalización del uso del precio como mecanismo de distribución de los servicios educativos en línea.

Conclusiones

A propósito del asunto que se planteó como materia central del presente libro, la transformación de las organizaciones en tiempos de la Covid-19, el texto propone una serie de reflexiones un tanto heterogéneas que versan no obstante sobre un punto focal, la relación entre cambio y contexto. El tema de la educación superior aporta un caso de estudio idóneo para visibilizar los puntos de encuentro entre esas dos caras de la moneda. La argumentación inicia con un breve repaso de la trayectoria que enmarca y da sentido a los nuevos retos del SES. La coyuntura de la crisis del

Estado de bienestar, de consolidación de la ideología de globalización, de articulación de un proyecto educativo hegemónico de signo neoliberal, entre otros factores, constituye el telón de fondo que generó la dinámica de reorganización de mercado de la educación superior, en otras palabras, la transformación del SES. Esencialmente, el contexto es el sendero que encausa los nuevos desarrollos. Posteriormente, la atención se enfoca al salto en escena de la Covid-19 en el contexto de la educación superior, que habría de impulsar la consolidación de la demanda y oferta de estudios en línea. Bajo esta óptica, la reflexión refiere la coyuntura educativa actual condicionada por la Covid-19 como una nueva rama o vertiente de la referida transición hacia una organización de mercado. Concretamente se pensó la intersección entre la Covid-19 y el SES como un catalizador de diversos procesos asociados a la reorganización del sistema, tales como, los procesos de recuperación de la tasa de crecimiento de los mercados privados y de contención de los costos salariales, ambos vinculados a la dinámica de mercantilización. Finalmente, se propone una línea de investigación, el tratamiento de los efectos sociales del crecimiento de la oferta y demanda de estudios en línea en el contexto de la Covid-19 desde la perspectiva de la capacidad estatal. Si bien, actualmente existen numerosas investigaciones al respecto, el conjunto de estudios que abordan los efectos sobre el profesorado se está dejando de lado la discusión sobre el rol del estado (OIT, 2018; UNESCO/IESALC 2020; UNAM, 2022). Cabe mencionar que la capacidad estatal refiere, en suma, la posibilidad efectiva de cumplir el mandato de la educación, esto es, la autonomía y márgenes reales del Estado para conducir el sistema educativo hacia los objetivos establecidos (Dale, 1989). En este orden de ideas el mandato constituye todo aquello que, de acuerdo con ciertas condiciones históricas, se considera deseable y legítimo que satisfaga el sistema educativo. Desde esta perspectiva, se plantea que la transición hacia una organización de mercado ha disminuido la capacidad

del Estado mexicano para intervenir en la resolución de los fallos del mercado, como los relativos a la vulneración de los derechos laborales de los docentes, o aquellos asociados a la calidad de los servicios educativos en línea. La capacidad estatal es un asunto clave para el debate, teniendo en cuenta que los mercados educativos difícilmente pueden autorregularse.

Referencias

- Acosta, A. (2005). *La educación superior privada en México*, UNESCO/IESALC.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140425>
- Ball, S.J. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Archivos analíticos de Políticas Educativas*, 22(41), 1-17.
<https://epaa.asu.edu/ojs/article/download/1742/1259>
- Ball, S.J., & Youdell, D. (2008). *La privatización encubierta en la educación pública*.
https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdell_d._2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf
- Bizberg, I. (2015). Tipos de capitalismo en América Latina. En I. Bizberg (Coord.), *Varietades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (pp. 41-94). El Colegio de México.
- Bonal, X. (1998). La sociología de la Política Educativa: Aportaciones al estudio de los procesos de cambio. *Revista de educación*, (317), 185-202.
- Brunner, J.J. (2012). La universidad: ¿comunidad de mercado o posmoderna? *Bordón*, 64(3), 27-38.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/BORDON/article/view/22033/11353>
- Cruz, C. & Montalvo, M.T. (2022). *Competencia y desigualdad de acceso en la educación superior privada de México*.
- Dale, R. (1989). *The State and Education Policy*. Open University Press.
- de Garay, A. (2001). La expansión y diversificación de la educación superior privada en México en los primeros diez años del siglo XXI. *Espacio Abierto*, 22(3), 413-436.
- Esquivel, G. (2010). De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica. En N. Lustig (Coord.). *Los grandes problemas de México* (Vol. 9, pp. 35-78). El Colegio de México.
- Fernández, J. (2005). La deuda pública en México: su evolución desde la crisis de 1994-1995. *Foro Internacional*, 45(2), 272-292.
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Polity Press.
- Ibarra, E. (1993). *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*. UAM-Iztapalapa.

- Ibarra, E. (2002). La “nueva universidad” en México: transformaciones recientes y perspectivas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7(14), 75-105.
- Kent, R. (2009). *Las políticas de educación superior en México durante la modernización. Un análisis regional*. ANUIES.
- Lubienski, C. (2006). School diversification in second-best education markets. *Educational Policy*, 20(2), 323-344.
- Mendoza, J. (2015). Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el período 2001-2012. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 6(16), 3-32.
<https://ries.universia.net/article/view/1135/1551>
- Melgar, M. (1998). Las reformas al artículo tercero constitucional. En UNAM-IIJ (Ed.), *Ochenta años de vida constitucional en México* (pp. 457-476). UNAM-IIJ.
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9101>
- Leher, R. (2009). Estrategias de mercantilización de la educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: el caso de Brasil. En P. Gentili, G. Frigotto, R. Leher y F. Stubrin (Comp.) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp.15-66). CLACSO/Homo Sapiens Ediciones
- Lubienski, C. (2007). Marketing schools consumer goods and competitive incentives for consumer information. *Education and Urban Society*, 40(1), 118-141.
- Lujambio, A. (2001). Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México. En J. Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 251-282). CLACSO.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*.
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Spanish2015.pdf>
- Rama, C. (2012). “El negocio universitario “for profit” en América Latina”. *Revista de la Educación Superior*, 41(164), 59-95.
- Rodríguez, R. (2011, Agosto 25). Crecimiento, descentralización y diversificación del sistema de educación superior. *Roberto Rodríguez Gómez*.
<http://robertorodriguezgomez.blogspot.com.es/2011/08/crecimiento-descentralizacion-y.html>

- Tuirán, R. & Muñoz, C. (2010). La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros. En A. Arnaut & S. Giorguli (Coord.), *Los grandes problemas de México* (Vol. VII, Educación, pp.359-390). El Colegio de México.
- United Nations International Children's Emergency Fund (2008). *Un Enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos*. UNESCO. https://www.unicef.org/spanish/publications/files/Un_enfoque_de_la_EDUCACION_PARA_TODOS_basado_en_los_derechos_humanos.pdf
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*. 27(1), 109-130.
- Verger, A. (2013). Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior. *Revista de Educación*, 360, 268-291.
- Zancajo, A. (2017). *Las escuelas ante el mercado. Análisis de las respuestas de la oferta escolar en un entorno de competencia: el caso de Chile* [Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. https://tesisenred.net/documents/13/27/67/132767771005597581338717170535545205321/document_1.pdf
- World Bank (2011). *Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development. World Bank Education Strategy 2020*. <http://pubdocs.worldbank.org/en/418511491235420712/Education-Strategy-4-12-2011.pdf>