

Humberto Muñoz García
Roberto Rodríguez Gómez

La
educación
superior
en el
contexto
actual
de la **sociedad**
mexicana



cuadernos del **seminario**
de **educación**
de **superior**
de **la UNAM** **1**

La
**educación
superior**
en el
contexto
actual
de la **sociedad
mexicana**

del **seminario**
de **educación
superior**
de
la **UNAM**



COMITÉ EDITORIAL



HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA • *Director*

VÍCTOR MANUEL DURAND

EDUARDO IBARRA

ADRIÁN ACOSTA

VITSE DE WRIES

MARCELA MOLLIS

ESTELA BENSIMON

JUDIT BOKSER

Humberto Muñoz García
Roberto Rodríguez Gómez

La
educación
superior
en el
contexto
actual
de la **sociedad**
mexicana



MÉXICO • 2004

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Publicación arbitrada por pares académicos.
Forma parte del proyecto Relaciones Universidad-Gobierno,
financiado por el PAPIIT

Primera edición, septiembre del año 2004

© 2004

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

© 2004

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-486-5

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

La educación superior en el contexto actual de la sociedad mexicana

Los ámbitos de la sociedad que rodean al sistema de educación superior, su desarrollo y capacidades para resolver los problemas que lo atorran son innumerables (Clark, 1983; Dill y Sporn, 1995). Uno de tales ámbitos es el gobierno federal (Mendoza, 2002). El régimen actual ha presentado el Plan Nacional de Educación (PNE) 2001-2006 en el que se anuncian políticas para la educación superior como las de crecer con equidad y calidad, coordinar y regular el sistema, establecer criterios de financiamiento, y fincar el desarrollo futuro en la planeación, evaluación y acreditación, entre otras.

Todas ellas tienen mayor o menor probabilidad de éxito a partir de una serie de factores como la recuperación de la economía para crecer, generar trabajo y distribuir la riqueza, la dinámica demográfica, el propio devenir del ámbito educativo, las condiciones fiscales del Estado para elevar sus capacidades financieras, las peculiaridades de la vida política del país y la transición a la democracia. También, un conjunto de expectativas de la población sobre las necesidades sentidas de educarse (Muñoz, 1996), que son diferentes en la estratificación

social y que intervienen para alentar o disminuir la demanda educativa en el nivel terciario. Finalmente, la globalización, y de manera particular la asociación de México con los países del norte mediante el TLC afectan los límites y posibilidades de la educación superior en México, por ejemplo, a través de las tendencias de cambio de las universidades de los países desarrollados (e.g. Burbules y Torres, 2000). A lo dicho se agregan los lineamientos que en la materia despliegan los organismos internacionales con los que el Gobierno de la República tiene acuerdos o convenios.

Delinear algunas de las características básicas del contexto de la sociedad mexicana, a la entrada del nuevo siglo es el propósito principal de este texto para escenificar e interpretar la viabilidad de la educación superior en el porvenir inmediato, en la coyuntura por así decir. El ejercicio es relevante porque las tareas educativas del nivel superior son monumentales para ser resueltas en una sociedad pobre, que ha tenido crisis económicas recurrentes desde hace más de dos décadas, con un sistema productivo cada vez más dependiente de los Estados Unidos y con profundas desigualdades territoriales y sociales que hacen coexistir a grupos integrados a la competitividad internacional con una franja muy considerable de población marginada, excluida y vulnerable (e.g. OCDE, 2001).

En la realidad educativa se presenta una especie de incongruencia entre el discurso y las prácticas oficiales. El crecimiento económico y el desarrollo de la sociedad se hacen depender de la educación y de recursos humanos altamente calificados. Y al mismo tiempo se imponen restricciones financieras a la política social que limitan las posibilidades de una mejor educación y de una mayor cobertura por la escasez económica. En este juego antitético se presentan factores de otra índole, que en conjunto abren una serie de retos para la educación superior.

ALGUNOS TRAZOS SOBRE LA ECONOMÍA Y SUS IMPLICACIONES PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En el país se dejaron sentir algunos síntomas de recesión desde el final del año 2000, como respuesta a las dificultades que comenzó a tener la economía norteamericana en ese entonces. Al reducirse la demanda externa hubo también una caída en las inversiones al siguiente año y una tendencia

a la baja en el crecimiento del empleo (e.g. OCDE, 2002). Las tendencias se agravaron debido a la incertidumbre creada en los Estados Unidos por los sucesos del 11 de septiembre. El año pasado, como se sabe, el producto interno bruto cayó significativamente, hubo una manifestación clara de recesión y pérdida neta de empleos.

No obstante, los reportes de la economía mexicana indican que no se presentó una fuerte inestabilidad macroeconómica, como en otras ocasiones, acompañada por una crisis de confianza, lo que se supone será una ventaja para su recuperación, que se espera comience en este 2002 cuando la expectativa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) es de alrededor del 1.7 por ciento, en ascenso para el 2003. La tasa de inflación en el presente año se considera que será menor al 5 por ciento y que prácticamente habrá estabilidad cambiaria. Sobre esto último hay debate acerca de si se debe continuar como hasta ahora (con un dólar barato), lo que favorece a las importaciones, o si se debe llevar un ritmo más rápido de deslizamiento del peso para abrirle más posibilidades al sector de exportación.

Importante, asimismo, es señalar que el comportamiento macroeconómico ha estado asociado a la disciplina fiscal. El gobierno federal sigue una política vigilante del gasto y cuando lo considera necesario hace recortes. Tal acción habitualmente va ligada a los precios internacionales del crudo y cuando se lleva a cabo produce un reajuste al presupuesto que dificulta o impide cumplir objetivos. A esta presión variable, se agregan otras sobre las finanzas públicas, como el servicio de la deuda, por ejemplo, y el sistema de pensión de los empleados gubernamentales y trabajadores universitarios que puede convertirse en un hoyo negro si no se da una salida correcta. Las posibilidades financieras del gobierno siguen estando limitadas, mantiene una posición frágil y una reforma fiscal de fondo, mediante la ampliación de la base tributaria y un impuesto no regresivo, sigue siendo un objetivo político para el presente régimen.

Hay otras debilidades estructurales que persisten en el país. El volumen de la pobreza extrema es una de ellas. Sólo para ilustrar el punto. El censo del año 2000 indica que el 51 por ciento, en números redondos, de la población ocupada no recibía ingreso o recibía ingresos hasta dos salarios mínimos (véase cuadro 1). En las zonas urbanas, en que ha disminuido la proporción de población ocupada que recibe ingresos por debajo de los dos salarios mínimos, todavía representaba en el año 2000 el 36.8 por ciento

(véase cuadro 1). En fin, hay índices de pobreza y marginación que se refieren a millones de mexicanos y que dividen territorialmente al mapa de la República prácticamente en dos partes, en el que el sur cuenta con los indicadores más elevados de miseria (Conapo, s/f).

CUADRO 1
INDICADORES ESTADÍSTICOS SELECCIONADOS

Población ocupada que recibe menos de dos salarios mínimos	Total población ocupada 33'730,210.00	Pob. ocupada menos de 2 s.m. 17'201,178.00	Proporción 51.00%
--	--	---	----------------------

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda.

Porcentaje de la población urbana ocupada por el nivel de ingresos	Pob.ocup. menos 1 s.m. 8.30%	Pob. ocup. menos de 2 s.m. 28.50%	Total 36.80%
--	---------------------------------	--------------------------------------	-----------------

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Cifras preliminares, 2000.

Porcentaje de trabajadores por cuenta propia	17.30%
Porcentaje de asalariados sin prestaciones	22.90%
Porcentaje de la población urbana ocupada que trabaja menos de 48 horas	2.28%
Tasa de desempleo abierto (total)	2.20%
Grupo 20-24 años	4.10%

Fuente: INEGI, XI y XII Censo General de Población y Vivienda.

Tasa específica de participación económica de mujeres	1999 19.60%	2000 29.90%
---	----------------	----------------

Fuente: INEGI, XI y XII Censo General de Población y Vivienda.

Tasa promedio de participación en la actividad económica del grupo 20-24 años	61.30%
---	--------

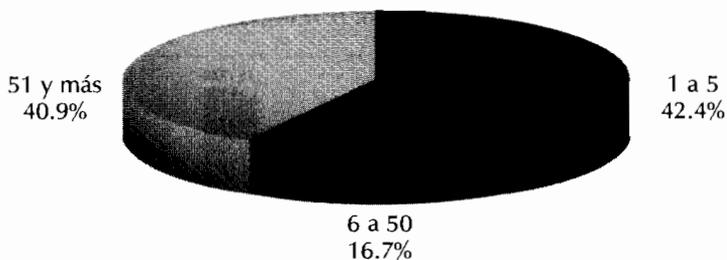
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Trimestre 1 a 4. 2001.

Esta dualidad estructural no sólo se observa en la situación socioeconómica de los trabajadores, sino también en la estructura productiva y en el mercado laboral como resultado de la coexistencia de un sector moder-

no exportador, que responde al modelo de desarrollo implantado en los últimos lustros, y otro sector menos eficiente que se dedica a atender el mercado interno. Y esta característica, a su vez, se refleja en el mundo del trabajo donde hay una gran masa de personas en la informalidad *versus* los que tienen empleo formal.

El tamaño de la empresa es un indicador que está asociado al uso de tecnología, la productividad, los ingresos y la capacitación requerida a los trabajadores. En el último trimestre de 2001, más de dos quintas partes de los trabajadores urbanos laboraban en empresas pequeñas de menos de cinco personas y otras dos quintas partes en empresas grandes (de más de 51 trabajadores) (véase gráfica 1). Las primeras, junto con las medianas, tienen menos apoyos de infraestructura y, desde luego, menos acceso al financiamiento para crecer y diversificarse.

GRÁFICA 1
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN URBANA OCUPADA
SEGÚN NÚMERO DE EMPLEADOS DEL ESTABLECIMIENTO
4O. TRIMESTRE, 2001

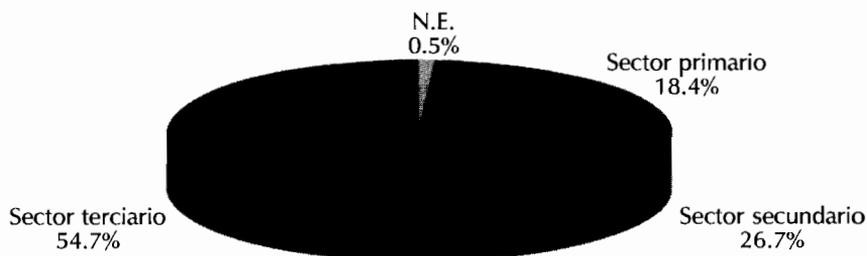


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

México tiene un mercado laboral en el que predominan los servicios donde está ocupada más de la mitad de la población que trabaja (véase gráfica 2). En las zonas urbanas un quinto está en el comercio y la administración pública absorbe alrededor del 6 por ciento (véase gráfica 3). Pero, además de la distribución por sector, el mercado laboral mexicano podría decirse que está deprimido por las condiciones en las que se ocupa a los trabajadores. La Encuesta Nacional de Empleo Urbano contiene indicadores sobre las condiciones críticas de trabajo. Llama la atención que un 17 por ciento sean autoempleados, que más de un quinto de la población urbana

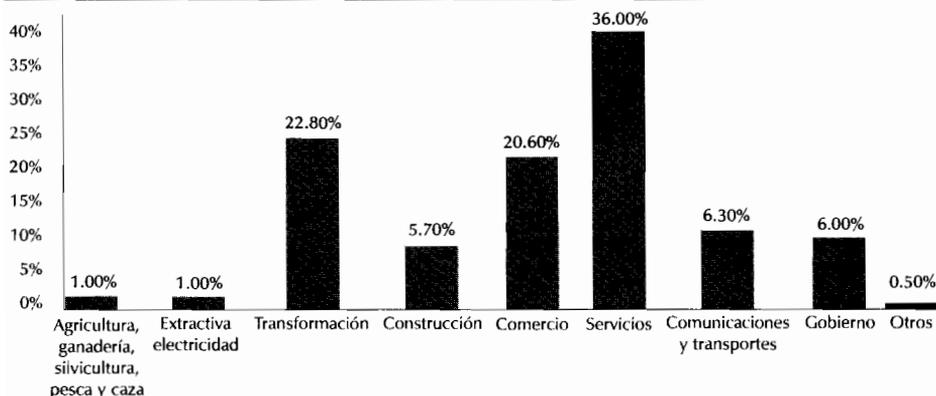
ocupada sean asalariados sin prestaciones, que la tasa de desempleo sea muy baja (2.2) y que un 22 por ciento de la población tenga que trabajar más de 48 horas semanales para sobrevivir (véase cuadro 1).

GRÁFICA 2
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA
POR SECTOR DE LA ACTIVIDAD EN MÉXICO, 2000



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 2000.

GRÁFICA 3
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN URBANA
OCUPADA POR SECTORES DE LA ACTIVIDAD, 2000



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo.

Aparte de lo anterior y del bajo costo de la mano obra, destaca el notable aumento de la mujer en la actividad económica durante los años noventa hasta llegar al 30 por ciento (véase cuadro 1), al tiempo que experimenta un mayor desempleo, menores ingresos que los hombres y realiza ocupaciones de menor

jerarquía social que ellos. Finalmente, habría que decir que el desempleo juvenil entre los 20 y los 24 años casi duplica la tasa global (véase cuadro 1), aunque también es de llamar la atención que en las áreas urbanas seis de cada 10 jóvenes en el mismo grupo etario participan de la actividad económica.

¿Cómo se relaciona todo esto con la educación superior? A primera vista, se observa la necesidad de retomar una senda para que la economía crezca a un buen ritmo. De otro modo, habrán serias dificultades para generar y mejorar las condiciones de empleo y para que el mercado laboral pueda absorber a los profesionistas que egresen de las instituciones educativas. Es interesante advertir que en todo el decenio pasado no aumentó, en términos relativos, el número de profesionistas ocupados en las zonas urbanas del país, ubicándose la cifra alrededor del 14 por ciento (véase cuadro 2). Si el mercado laboral no se reactiva, entonces, permanecerá el fenómeno del credencialismo, la fuga hacia adelante en el posgrado con maestros y doctores que invadan los campos profesionales, y criterios de discriminación en el empleo por origen social y carácter público o privado de la institución en la que se cursaron los estudios. Todo este cuadro no es nuevo, lo viene arrastrando el país desde los años ochenta. Lo difícil es que se haya agudizado y que de no corregirse las debilidades estructurales del sistema productivo vuelvan más complejos los problemas y sus soluciones.

CUADRO 2
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE PROFESIONALES Y TÉCNICOS
EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN URBANA OCUPADA, 1994-2000

1994	13.60%
1995	14.10%
1996	14.20%
1997	14.20%
1998	13.80%
1999	13.70%
2000	14.20%

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

Un segundo punto es que las instituciones de educación superior tendrían que prepararse para formar cuadros profesionales que auxiliaran el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, mientras que el sector productivo debería coadyuvar y facilitar el vínculo con las instituciones de educación

superior para tal propósito. La innovación tecnológica, a veces sencilla en este tamaño de establecimientos, una mano de obra con más altos niveles escolares, nuevas formas de encadenamiento productivo y una organización empresarial más ágil, así como acceso al crédito son ejes significativos para elevar la productividad en este segmento de la economía. A la par, las instituciones educativas seguirían formando recursos humanos que elevaran la competitividad de los sectores orientados a la producción de bienes para la exportación o ligadas internacionalmente a la prestación de servicios, las finanzas, la informática y las telecomunicaciones.

Este enfoque supone una concepción y una ética diferentes al actual acerca de las relaciones que mantienen la educación y el trabajo (Suárez, 2002), aspecto que requiere nuevas ideas y más conocimiento. Asimismo, políticas que lo apoyen y tiendan a romper las ataduras y rigideces que caracterizan a muchas instituciones educativas, que les permitan cambiar las formas y contenidos de la docencia, estrechar los vínculos de la investigación con la enseñanza y dedicar mayor atención a los problemas del entorno social.

Un tercer y último punto que se desprende de las condiciones económicas del país y las debilidades financieras de los gobiernos federal y estatales, es la idea de que en las circunstancias actuales han llegado, en muchos casos y por lo pronto, al límite de su capacidad para financiar la educación superior pública (e.g. Johnstone *et al.*, 1998). Una hipótesis complementaria es que la inversión privada en nuevas instituciones o establecimientos filiales seguirá aumentando y elevando su participación en la matrícula.¹ Será indispensable estimar, de aquí en adelante, la contribución del sector privado en las metas de cobertura y analizar si se le entregan subsidios públicos por vías directas o indirectas. Asimismo, se requiere un mayor conocimiento de la educación superior privada y de la fuerte segmentación que la caracteriza entre un

¹Nos referimos a inversión que no está cuantificada, pero que consideramos ha ido en aumento a partir de la multiplicación de instituciones y establecimientos privados de educación superior. La SEP y otros organismos como el INEGI presentan cifras y estimaciones del gasto privado en educación superior que se incluyen en los informes presidenciales. Estos cálculos se refieren al gasto de los particulares en educación e incluyen dos grandes categorías: el gasto de los alumnos que asisten a escuelas particulares y el de los estudiantes que asisten al sistema público. Del gasto que se imputa a los particulares la primer categoría efectúa el 64 por ciento y la segunda el 36 por ciento. Para la educación superior el gasto es estimado pues sólo se capta el de las escuelas normales. En fin, las cifras que se presentan refieren a lo que las familias gastan en enviar a los hijos a la escuela; son estimaciones no precisas ni confiables por la forma en que se obtiene la información, pero que se suman al gasto público, lo que eleva el total del gasto en educación que se hace en el país a la par que aumenta el gasto privado. Véase en la página de Internet de la SEP el documento "Explicación de los ajustes al gasto nacional en educación reportados en los informes de Gobierno". Las cifras que presenta el INEGI del gasto privado se reproducen en el cuadro 3.

pequeño núcleo de instituciones para las élites y un inmenso grupo que no cumple con los requisitos y criterios que se exigen a las universidades públicas.

CUADRO 3
PORCENTAJE DEL GASTO EN EDUCACIÓN DEL SECTOR PRIVADO
COMO PARTE DEL GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN

1990	8.10%
1991	5.20%
1992	6.40%
1993	5.80%
1994	5.20%
1995	4.60%
1996	17.20%
1997	17.60%
1998	18.70%
1999	18.60%
2000	18.60%

Fuente: INEGI, Estadísticas sociodemográficas. 6o. Informe de Gobierno, 2000.

LOS RETOS DEMOGRÁFICOS Y ALGUNOS DESAFÍOS POLÍTICOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En el pasado reciente la sociedad y el gobierno hicieron esfuerzos notables para aumentar la matrícula y la cobertura educativa en el tercer nivel de escolaridad. En los 12 años que van de 1990 a la fecha se agregaron al sistema cerca de un millón de estudiantes con una cobertura que llegó al 20 por ciento, aproximadamente, para alcanzar una matrícula de 2.2 millones de estudiantes. Como parte de esta tendencia el posgrado en el decenio anterior creció a una tasa anual promedio de 10.8 por ciento (véase cuadro 4).

CUADRO 4
NÚMERO DE ALUMNOS

<i>Año</i>	<i>Licenciatura</i>	<i>Posgrado</i>
1990	1'245,500.00	43,900.00
2000	1'962,800.00	118,100.00
Tasa de crecimiento 1990-2000	4.70%	10.80%

Fuente: ANUIES, Anuario Estadístico, 2000.

Las metas del Plan Nacional de Educación son auspiciar el crecimiento de la matrícula en el nivel superior hasta tres millones de alumnos, con lo que el país llegaría en el 2006 a una cobertura de aproximadamente 28 por ciento sobre el grupo de 18 a 23 años. Esta tendencia esperada se daría mediante la diversificación de la oferta, sería diferencial entre las entidades federativas y buscaría corregir las desigualdades geográficas.

Respecto a la dimensión demográfica lo señalado en el documento de la ANUIES sigue teniendo validez en sus tendencias generales. Después de las proyecciones demográficas que se tomaron en el referido documento para ilustrar esta dimensión se hicieron otras en el Conapo (s/f) que reafirman varias cosas: la tasa de crecimiento natural de la población continuará en descenso, la esperanza de vida al nacer, por el contrario, seguirá aumentando, se enfrentará un claro envejecimiento de la estructura demográfica, lo cual se aprecia en el aumento de la edad promedio. De acuerdo con lo que se desprende de dicha información, la presión de la demanda educativa por el crecimiento de los grupos de 15 a 19 y de 20 a 24 años habría tenido su grado más fuerte en el decenio que va de 1996 al 2005, fecha a partir de la cual disminuye el número absoluto de personas en ambos conjuntos (véase cuadro 5).

CUADRO 5
POBLACIÓN TOTAL POR GRUPOS DE EDAD, 1996-2050
(15-19 Y 20-24)

Año	Grupo 15-19	Grupo 20-24
1996	10'147,000.00	9'497,000.00
2000	10'516,000.00	9'738,000.00
2005	10'806,000.00	10'340,000.00
2010	10'746,000.00	10,419,000.00
2015	10'232,000.00	10'364,000.00
2020	9'586,000.00	9'872,000.00
2030	8'590,000.00	8'708,000.00
2040	7'756,000.00	7'911,000.00
2050	6'864,000.00	7'033,000.00

Fuente: Conapo.

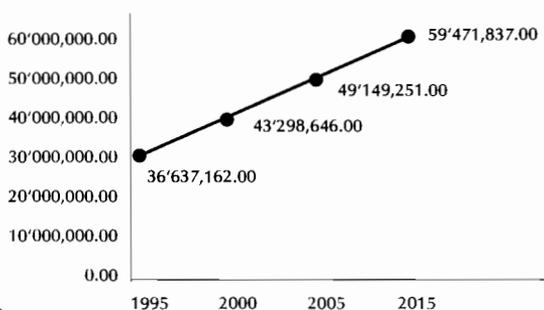
La presión al crecimiento de la matrícula, a partir de entonces, se dará por dos procesos derivados del cambio en la estructura demográfica y otros de carácter social que se relacionan con el avance tecnológico, el cambio de la estructura ocupacional y la más rápida velocidad de obsolescencia del

conocimiento. Una población que envejece y tiene una mayor esperanza de vida posiblemente dará como resultado que la edad de jubilación se retrase. En consecuencia se tendrá una porción de personas y profesionistas en un mercado laboral flexible y cambiante que trabajará un mayor número de años y requerirá cursar o volver a cursar estudios en las instituciones de educación media superior y superior, por un lado (e.g. Martínez, Seco y Wriedt, 1997).

Por el otro, lo que se ha llamado el bono demográfico significa que la población económicamente activa (PEA) va a experimentar un fuerte crecimiento. La dinámica y la estructura del empleo tendrán que dar cabida a un mayor número de personas que se agregarán al mercado al mismo tiempo que aumentan permanentemente los años de vida activa. Lo primero supone un ritmo más elevado de creación de puestos de trabajo, esto es, dotar de mayor capacidad a la economía mexicana. Y lo segundo, como se sugiere en el párrafo anterior, calificar varias veces en el curso de la vida activa a casi toda la fuerza de trabajo. El comportamiento del sistema productivo y los cambios en el mercado laboral serán, pues, determinantes del volumen de la PEA, su composición sectorial por edad y sexo, su escolaridad y capacitación, así como su distribución geográfica.

La PEA del país se acercará a los 50 millones en el último tercio del presente sexenio (véase gráfica 4), esto es, aumentará aproximadamente unos 13 millones con relación a 1995. Los cálculos del Conapo (s/f) indican que en los primeros tres lustros de este siglo se necesitarán crear más de 1'200,000 empleos al año.

GRÁFICA 4
PROYECTO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA



Fuente: Conapo.

Estas tendencias suponen dos cosas. La primera es hacer un esfuerzo notable para reducir el rezago escolar y elevar el nivel promedio de escolaridad de la PEA. Acerca de este punto, las proyecciones educativas del Conapo (s/f) indican que habrá una mayor retención en el sistema educativo, que se elevará generacionalmente el promedio de escolaridad y que tenderán a disminuir las diferencias entre las entidades federativas. La segunda, como ya se anotó, que la demanda de educación media superior y superior continuará aumentando en los próximos años. La educación superior, en consecuencia, será un factor crucial para reducir las desigualdades sociales y recibirá presiones del sistema económico para que los estudiantes adquieran los conocimientos que les permitan ejercer ocupaciones adecuadamente remuneradas.

Ante las perspectivas de elevar la eficiencia de la economía para satisfacer las necesidades internas y colocar al país en una mejor posición para la competencia económica internacional, será verdaderamente fundamental contar con una mano de obra más y mejor calificada, así como con profesionistas y posgraduados preparados para enfrentar los desafíos de la sociedad mexicana. Por eso es que la apuesta a futuro debe centrarse en la educación, en la igualdad de oportunidades para educarse con calidad; una fuerza de trabajo poco calificada y más barata que en otros países del mundo dejará de ser una ventaja comparativa para México.

Para que tal propósito se alcance hay necesidad de hacer lo que podría llamarse una reforma integral del sistema educativo y revisar algunos de los arreglos institucionales del mercado laboral como parte de un programa de desarrollo. Esto es, se requiere en ambos casos cambios normativos con un enfoque global lo que significa una visión de conjunto de las relaciones entre esferas de gobierno, como en este caso la educación y el trabajo. Y tal vez ello tendrá que esperar a que la transición mexicana termine de ajustar las relaciones entre los poderes, llegar a equilibrios políticos, con la anunciada reforma del Estado, de tal manera que se puedan vencer resistencias o ataduras estructurales remanentes que se oponen a los cambios educativos de fondo que son necesarios llevar a cabo.

Las crisis recurrentes de la economía mexicana, la fragmentación social unida a la desregulación del mercado laboral, la incapacidad de la educación como mecanismo seguro de movilidad social, el aumento de la informalidad, las políticas económicas de control salarial como instrumento para contener

o disminuir la inflación, la pérdida de fuerza del sindicalismo, el deterioro político del partido de Estado, la inexistencia de una alternativa política con una agenda redistributiva convincente, las fracturas o rupturas institucionales son, entre otros factores, las principales fuentes que agravaron la desigualdad social en la década pasada y estimularon la necesidad de un cambio político.

La expectativa ahora es que el régimen político y una democracia auténtica, participativa, con instituciones que recobren su dinamismo y capacidad de gestión, se vuelvan elementos decisivos para vencer la desigualdad y la extrema pobreza. En tal combate, las esperanzas de la población se han vuelto a cifrar en la educación y en el logro de una mayor y mejor escolarización, que para muchos mexicanos se traduce en llegar, salir de las universidades y encontrar un trabajo remunerado que corresponda al capital cultural adquirido en los estudios. De ahí pues que la educación superior y el apoyo que le brinde el Estado, así como la forma en que lo haga, cobrarán un enorme significado político para el desarrollo económico, el vínculo indispensable de la educación con el trabajo, la propia consolidación de un régimen ciudadano, el escrutinio al gobierno en turno, la participación consciente en los procesos electorales y la alternancia en el poder. El reto es mayúsculo en las condiciones actuales y por ello es necesario evitar a toda costa cometer errores que retrasen o hagan nugatorios los efectos positivos que en su caso lleguen a tener las políticas educativas que se apliquen. Lamentablemente, el pasado reciente está demasiado cargado y acumuló tensiones y vicios en el sistema educativo, como la simulación, que no pueden seguir reproduciéndose a través de su manejo político o la aplicación de recursos financieros insuficientes sin criterios conocidos o aceptados. El riesgo sería demasiado costoso en legitimidad.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Este apartado comienza con una pregunta: ¿Cómo se encuentra el sistema de educación superior a la entrada del nuevo siglo? En este nivel educativo se experimentó recientemente una fuerte expansión y diversificación de estudiantes, académicos e instituciones. Dos características más son la desconcentración de la matrícula en el territorio (Ríos, 2001), ligada a la federalización, y su concentración en las carreras sociales y administrativas.

En el ámbito de la educación pública en el decenio pasado se crearon institutos y universidades tecnológicas y se restringió o impidió el crecimiento de las universidades. A la par, el sector privado adquirió una mayor presencia en la oferta educativa y absorbió una buena parte de la demanda al pasar de un 17.4 por ciento de la matrícula de licenciatura en 1990 a un 30 por ciento en el 2000. Por su lado, el posgrado prácticamente dobló el número de estudiantes en apenas seis años, pero sólo una reducida parte de los programas (alrededor del 10 por ciento) está reconocida por estándares de excelencia. Se estima que dicho incremento se relaciona con la estrechez del mercado profesional y un mayor credencialismo, y que ambos estimulan la permanencia en la escuela, a pesar de que se trate únicamente del 15 por ciento de los estudiantes que terminan la licenciatura y continúan el posgrado. En este nivel, el sector privado cubre alrededor del 40 por ciento de la matrícula, básicamente en maestrías. En consecuencia, las universidades públicas realizan la casi totalidad de la investigación académica, no obstante que en muchas instituciones es bastante débil, poco consolidada y, en ocasiones, restringida a algunos cuantos campos disciplinarios.

México entra al nuevo siglo con un sistema de educación superior que ha hecho un verdadero esfuerzo de ampliación de la cobertura y al mismo tiempo ha tratado de mantener, cuando no elevar, la calidad. Para este último propósito se crearon múltiples mecanismos de evaluación de instituciones, programas y personas que trabajan como académicos. La cultura de la evaluación penetró e impregnó la gestión y la vida académica. En el segmento de las universidades públicas se hicieron cambios jurídicos y de organización; además, se volvió un requisito para acceder a fondos complementarios contar con un plan de desarrollo institucional. Los recursos se asignaron conforme a criterios de desempeño y mérito académico, en una lógica de competencia a través de innumerables instrumentos financieros creados por el propio gobierno federal.

En suma, el sistema de educación superior al arribo del nuevo milenio es un conjunto institucional complejo, agrupado en varias asociaciones, o conjuntos (ANUIES, FIMPES, CUIA), con diversos segmentos, normas, estilos de gobierno, así como rigideces estructurales y dificultades para reformarse y ajustarse a las necesidades del entorno social. Tiene, además, problemas severos por el envejecimiento de su planta académica, laborales y sindicales, falta de recursos financieros, desregulación del sector privado, donde

la inmensa mayoría de establecimientos no cuentan con supervisión de las autoridades. Asimismo, existen diferentes formas de relación y coordinación con el gobierno federal en las que el peso o la fuerza política de las instituciones sigue siendo crucial en la negociación de ventajas.

Los cambios y los problemas que enfrenta la educación superior son resultado de las políticas, estrategias e instrumentos que le han sido aplicados por la administración pública, aunque también de nuevos arreglos institucionales entre los grandes sectores que lo componen y las autoridades educativas (Rodríguez, 2002). Para conducir este enmarañado sistema ahora habrá que pasar de la diversificación a la integración y la coordinación de esfuerzos, donde las tensiones no sólo serán provocadas por la competencia y las diferencias en la asignación de recursos financieros, sino también por las lógicas derivadas de la autonomía de las instituciones y la necesidad que tendrán las autoridades nacionales de que se apeguen a sus políticas de cambio.

En el momento actual, las instituciones de carácter público habrán de combinar la planeación estratégica y la evaluación con el mayor éxito posible para poder ser acreditadas académicamente, en su totalidad o en algunas de sus partes. La acreditación será un proceso clave para recibir financiamiento y adquirir prestigio en el presente sexenio. Es una línea política que busca ordenar el sistema y proyectar a futuro nuevas formas de evaluación para enfrentar y coordinar una mayor diferenciación por su crecimiento. Y es aquí donde se abren una serie de interrogantes sobre la autonomía de las universidades públicas, la libertad de cátedra e investigación y, eventualmente, sobre la resistencia que puedan tener las políticas públicas y el destino que sigan aquellas instituciones que no las deseen adoptar. Asimismo, la acreditación es posible que vaya de la mano con la capacidad y flexibilidad de las instituciones para reorganizarse académicamente, con su eficiencia administrativa y con la emergencia de una capa directiva profesionalizada que brinde mayores garantías al cumplimiento de objetivos y metas.

La puesta en práctica del actual Programa Nacional de Educación, como ya ha sido escrito en varios ensayos (e.g. Álvarez y De Vries, 2002) supone una mayor injerencia del gobierno federal en la vida de las instituciones. Este importante actor de la educación superior impulsará y tratará que las instituciones se ciñan a las políticas centrales, ejercerá una mayor vigilancia sobre el uso de los recursos a través de la rendición de cuentas, estimulará los cambios mediante la aplicación de nuevas modalidades e

instrumentos financieros (PIFI y PIFOP) ligados a la certificación y acreditación de lo que se considere de alto nivel académico. Al mismo tiempo, buscará coordinar e impulsar que los sistemas estatales logren cierta integración y que las entidades federativas dediquen una mayor parte de su gasto a este nivel escolar y resuelvan los problemas que se presenten y que no se consideren de competencia federal. La investigación también será auspiciada mediante un paquete de fondos diferenciados en la nueva estructura del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el que continuará acreditando a los posgrados.

En breve, así como en los pasados dos sexenios la planeación y la evaluación fueron conceptos claves de la política para la educación, ahora, en el presente se les suma la acreditación que, como dicen Álvarez y De Vries (2002), es un concepto que se trae al marco político para paliar la escasez financiera. Para la educación superior pública, el actual plan del gobierno cuenta con objetivos y metas, muchos de los cuales son adecuados y acertados. Sin embargo, son también propósitos que se antojan inalcanzables por las debilidades fiscales de la administración pública y la imposibilidad, todavía, de acuerdos políticos para una reforma que le brinde más ingresos, problema cuya solución no parece estar a la vuelta de la esquina.

Por lo pronto, se intenta acordar un nuevo modelo de financiamiento para las instituciones públicas, basado en criterios de desempeño que se espera comenzar a aplicar en el año 2004. El PNE propone que se le dedique el 1 por ciento del producto interno bruto (PIB) a la educación superior para el año 2006. Desde luego, se supone que tal cantidad será aportada por los sectores público y privado. Y como ha ocurrido en el pasado inmediato, es muy probable que el primero tenga dificultades para aumentar el gasto, mientras que el aporte del segundo seguirá incrementándose, como ya se indicó.

En la actualidad, las previsiones de crecimiento económico en su versión más optimista y la falta de acuerdo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo no auguran que el gobierno federal tendrá recursos suficientes, al menos en los próximos dos años, para cubrir la parte que le toca en el cumplimiento de las metas del PNE. Las tendencias recientes muestran las dificultades que ha tenido el actual gobierno para financiar la educación. El gasto público en el sector educativo disminuyó como proporción del PIB con relación a casi cualquier cifra del sexenio anterior (véase cuadro 6). Aunque para la educación superior hay un incremento notable del gasto federal entre el 2001 y el 2002 en que se alcanza un 0.78 del PIB, gracias a que el Congreso

agregó más recursos que los solicitados en el proyecto de presupuesto y tal vez por la sensible pérdida que tuvo el gasto federal en ciencia y tecnología.

CUADRO 6
GASTO PÚBLICO EDUCATIVO (GPE), GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN
SUPERIOR (GFES) Y GASTO FEDERAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA (GFCYT)
EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB),
1994-2002

<i>Año</i>	<i>GPE/PIB</i>	<i>GFES/PIB</i>	<i>GFCYT/PIB</i>
1994	5.16	0.77	0.14
1995	4.70	0.76	0.35
1996	4.79	0.70	0.35
1997	4.77	0.66	0.42
1998	4.84	0.76	0.46
1999	4.93	0.74	0.41
2000	4.90	0.74	0.42
2001	4.71	0.72	0.44
2002	4.43	0.78	0.37

Fuente: Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox, 2001. Para 2002, Ley General del Egresos de la Federación, 2002.

No obstante lo anterior, hay un sentimiento entre quienes conducen las instituciones públicas de que los recursos continúan siendo insuficientes y de que ante la escasez y la incertidumbre es muy difícil planear a mediano plazo (cuatro o cinco años). También parece previsible que continuarán los auspicios a la educación superior privada para llegar a las metas oficiales trazadas y para aliviar las presiones de la demanda y las que se ejerzan sobre los recursos limitados del sector público.

UNA NOTA SOBRE EL CONTEXTO POLÍTICO

El problema financiero, la intervención del Estado con instrumentos centralizadores, las diferentes capacidades negociadoras y técnicas de las instituciones públicas para satisfacer los requerimientos de la acreditación, lo heterogéneo del marco jurídico y de la calidad de la enseñanza por instituciones y ramas del conocimiento con propósitos de evaluación, la mayor presencia del sector privado en el sistema, las lógicas de mercado en lo público y lo privado, las dificultades de los gobiernos estatales para involucrarse en sus respectivos sistemas en medio de entornos políticos particu-

lares con intereses variados sobre las universidades, la representación de los partidos en el Congreso nacional y en los estatales, las diferencias en el volumen de la demanda en cada entidad y la estratificación social que se encuentra detrás de ellas, plantean un escenario político bastante complejo para conducir el sistema y a cada institución en su interior, al menos en el sector público y en particular en las universidades.

La fuerza del gobierno federal en la conducción y coordinación del sistema seguirá siendo determinante, lo mismo que el interés de los gobiernos estatales por desarrollar la educación superior. Si se observa la proporción del subsidio que cada uno de los gobiernos otorga a las universidades estatales públicas se encuentra que en el total el subsidio federal cubre dos terceras partes de los recursos que reciben (véase cuadro 7). La situación es muy variada. Hay 11 entidades donde el subsidio federal cubre al menos el 80 por ciento y ocho estados de la Federación en el que varía entre el 50 y el 60 por ciento. Estas cifras reflejan el compromiso que tienen los gobiernos estatales en sus universidades y también su capacidad financiera. Asimismo, reflejan que hay instituciones más dependientes de la Federación que de los recursos locales. Igualmente, en este vínculo de dependencia los gobiernos locales en ocasiones funcionan como intermediarios y crean mediaciones que afectan las ligas del gobierno federal con las unidades del sistema.

Este es un primer acercamiento a la fotografía política. Un *close-up* revela que la relación de las universidades estatales con el gobierno federal es más bien directa. En los estados puede darse con el jefe del Ejecutivo, cuya voluntad política de apoyo es crucial, pero también pasa por los funcionarios de las instancias de planeación y con las secretarías de Educación locales. Hoy, en el nuevo marco político, cuando los recursos locales no son suficientes, los rectores tienen que recurrir a negociar con los congresos locales, donde la tónica de mayorías y minorías y el encuadramiento que tengan de la universidad facilita o dificulta las gestiones. A lo anterior se suma la capacidad del gobierno universitario frente a su comunidad y la forma como procese las presiones y demandas de recursos que recibe. La gobernabilidad de las universidades públicas está en relación con la magnitud e interacción de las presiones externas e internas que reciben los rectorados y, por tanto, con su grado de vulnerabilidad.

CUADRO 7
PROPORCIÓN DEL SUBSIDIO PÚBLICO FEDERAL Y ESTATAL AL SISTEMA DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS

<i>Universidades</i>	<i>indicadores</i>		
	<i>Cada univ. en total</i>	<i>Sub. estatal</i>	<i>Sub. extra.</i>
<i>Públicas federales</i>	36.8	0.0	0.3
UNAM	30.0	0.0	0.0
UAM	6.0	0.0	1.7
UPN	0.9	0.0	0.0
<i>Públicas estatales</i>	61.9	33.2	7.1
U.A. Aguascalientes	0.9	24.2	14.8
U.A. Baja California	2.3	45.2	7.9
U.A. de Baja California Sur	0.4	15.5	9.1
U.A. Campeche	0.6	30.5	8.0
U.A. del Carmen	0.4	36.0	6.6
U.A. Coahuila	2.2	50.0	10.2
U.A. de Colima	1.5	13.8	12.7
U.A. Chiapas	1.0	25.6	7.2
U.A. Chihuahua	1.2	40.4	9.0
U.A. C.D. Juárez	1.1	28.9	11.5
U.A. Durango	0.9	12.8	14.2
U.A. Guanajuato	1.5	34.4	7.6
U.A. Guerrero	1.6	12.3	4.7
U.A. Hidalgo	1.2	23.7	14.0
U. Guadalajara	6.7	48.0	2.9
U.A. Edo. México	2.4	50.0	7.0
U.A. Michoacana	2.1	30.7	6.0
U.A. Morelos	1.0	21.0	12.9
U.A. Nayarit	1.0	6.4	11.7
U.A. Nuevo León	6.3	37.8	4.1
U.A. Oaxaca	0.7	11.4	4.9
U.A. Puebla	3.6	2.5	7.4
U.A. Querétaro	1.1	16.5	14.3
U.A. San Luis Potosí	1.9	11.4	9.7
U.A. Sinaloa	3.4	13.3	5.1
U.A. Sonora	1.8	50.0	9.9
U.T. Sonora	0.6	50.0	6.9
U.A. Tabasco	1.1	40.4	6.8
U.A. Tamaulipas	3.1	40.0	3.8
U.A. Tlaxcala	0.6	20.0	12.4
U. Veracruzana	4.4	53.9	3.6
U.A. Yucatán	1.7	10.8	10.4
U.A. Zacatecas	1.3	13.0	6.8
U. Quintana Roo	0.4	50.0	18.9
<i>Otras IES</i>	1.2	68.2	19.1
U.T. de la Mixteca	0.1	50.0	25.3
U. del Mar	0.1	50.0	26.9
U. de Occidente	0.3	80.2	23.0
CESUES	0.2	86.0	12.6
UNICACH	0.2	74.0	6.3
U. Popular Chontalpan	0.1	50.0	0.0
CIDHEM	0.0	50.0	0.0
U. Caribe	0.1	50.0	63.1
U. Ecatepec	0.0	50.0	0.0
U. Politécnica S.PL.	0.0	50.0	0.0
I. Hidalguense	0.0	50.0	0.0
I. Campechano	0.0	50.0	0.0
<i>Total</i>	100.0	20.7	4.7

Fuente: SEP-SESIC, marzo de 2002.

Entre las universidades públicas estatales hay universidades fuertes académica, política y financieramente, que atienden a poblaciones escolares considerables. Se trata de universidades que, además, son altamente apoyadas con subsidios estatales y que juegan un papel central en sus localidades. Hay otras que son débiles, juzgadas con mayor capacidad de conflicto, que tienen más dificultades para conseguir recursos y no mantienen buenas relaciones con los gobiernos estatales. El mapa político en el país, con gobiernos de distinto signo partidario ha hecho más compleja la relación entre las instituciones, el gobierno local y el federal.

Y dentro del sistema de educación superior, las universidades públicas federales mantienen un peso considerable que antaño les daba liderazgo y que hoy, por la escasez de recursos, las ha vuelto sujetas a la crítica por el monto del subsidio federal que se les asigna. Las tres instituciones (UNAM, UAM e IPN) ubicadas en el Área Metropolitana de la Ciudad de México absorben un 36.4 por ciento del subsidio federal, como es el caso del presente ejercicio en el 2002 (véase cuadro 7). La UNAM, por ejemplo (con el 30 por ciento), tiene condiciones de diálogo directo con el Congreso de la Unión y con las secretarías de Educación y Hacienda para negociar o renegociar sus finanzas. Asimismo, ha abierto canales de comunicación con el Gobierno del Distrito Federal, siete universidades más (Guadalajara, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y la Veracruzana) reciben otro 30 por ciento del subsidio federal.

En fin, hay desequilibrios internos en el sistema cuya explicación no alcanza a justificar la profunda heterogeneidad que lo caracteriza y la falta de posibilidades para que muchas instituciones corrijan el rumbo, puedan mejorarse académicamente, consolidarse y atender la parte del crecimiento de la demanda que les vaya a tocar. Sería deseable que el modelo financiero que se instaure a partir del 2004 tenga en cuenta las diferencias existentes y que la evaluación sirva para que las instituciones que se encuentren en desventaja cambien su dirección y se fortalezcan, de tal suerte que el sistema en su conjunto experimente un aumento de la calidad.

La realidad por la que atraviesan las instituciones de enseñanza superior en el contexto de la transición a la democracia, es una en que se han multiplicado los actores que intervienen en su devenir: el gobierno federal, en el que la Secretaría de Hacienda juega un papel fundamental junto con la de Educación, el estatal (donde interviene el Ejecutivo y varias secretarías), los

congresos, los partidos políticos con sus plataformas sobre el tema, las asociaciones (ANUIES, FIMPES, CUPIA), las comisiones nacionales (Conpes, COEPES, CIEES), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y, desde luego, los actores de las instituciones: académicos, estudiantes, trabajadores, sindicatos y burocracias.

Lo que priva en un escenario de este tipo son mecanismos de presión y resistencia, tensiones y, a veces, malas interpretaciones que complican el panorama político por la falta de criterios y la dificultad de aclarar situaciones que algunas instituciones sienten adversas. En este escenario las instituciones públicas tienen necesidad de diversificar y mantener un intercambio constante de relaciones con los poderes públicos y con todo aquello que tenga influencia en comandar el sistema. Con base en acuerdos mínimos para su operación, no se puede retener a las instituciones que lo forman para que insistan, presionen o traten de conseguir por su cuenta lo que consideran que les hace falta para satisfacer sus necesidades. En las iniciativas propias se pierde la coordinación que requeriría el conjunto para avanzar. Al mismo tiempo, las instituciones privadas, sin regulación del Estado, actúan con amplios grados de libertad, con criterios propios y han logrado una presencia creciente que les ha dado y les dará cada vez más una mayor influencia política.

Tal parece que el logro de equilibrios se localiza en el establecimiento de reglas comunes aceptadas por todos los actores, contenidas en una nueva ley general expedida por el Congreso de la Unión, como parte de un paquete jurídico que ponga de nuevo las cosas en su lugar, integre el movimiento del sistema y rompa antiguas inercias. Se trata de que esta realidad política en el país sea una oportunidad y no un freno al desarrollo de las instituciones de educación superior públicas, que puedan construirse y enriquecerse académicamente en una nueva estructura de relaciones entre ellas y los poderes del Estado, en un entorno democrático que produzca ciudadanía, donde la educación en efecto termine por servir a la sociedad.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y SUS IMPLICACIONES

Como se ha reiterado los factores del entorno político, económico y social del país, y las propias fuerzas y dinámicas institucionales, son elementos que impulsan, a la vez que acotan, las posibilidades de cambio dentro del sis-

tema de educación superior en el presente. Sin embargo, es importante considerar también otro conjunto de factores, que se deriva de la inserción de México dentro del proceso de globalización, que representa una de las principales vertientes para la transformación de los sistemas nacionales de educación superior en todo el mundo.

En el país, además de los efectos que se derivan del proceso de transición hacia una sociedad en que el conocimiento y la información constituyen variables estratégicas para la competitividad en el mercado internacional, pueden apuntarse dos elementos de los que se derivan retos específicos para la implantación de nuevas instancias y mecanismos que atañen a la planeación y al control del sistema. Éstos son: la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y la participación de México en las organizaciones multilaterales encargadas de la regulación de flujos de cooperación y comercio internacional, como es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Enseguida centraremos la atención en un conjunto de temas asociados al TLCAN, que podrían considerarse extensivos a la presencia de México en otros ámbitos de cooperación y comercio internacional.

La importancia del TLCAN sobre la formación de profesionales no puede subestimarse. En primer lugar, cabe recordar que, por mandato constitucional (artículos 76, 83 y 133) los tratados internacionales aprobados por el Senado adquieren el rango de ley federal, a la cual se supeditan jurídicamente las constituciones y leyes de las entidades federativas, las leyes orgánicas de las universidades públicas y las normas sobre el ejercicio profesional. Bajo esta condición, el contenido del TLCAN en las materias que involucran, ya sea directa o indirectamente al sistema de educación superior, implica nuevos elementos dentro del marco normativo del sistema. En particular, los aspectos del TLCAN que conciernen a las IES son:

- a) el comercio transfronterizo de servicios profesionales (capítulo 12 del tratado);
- b) la internación temporal de personas de negocios (capítulo 16), y
- c) el régimen de propiedad intelectual en el marco del tratado (capítulo 17).

En materia de ejercicio profesional el TLCAN incluye una serie de principios, reservas y compromisos que fueron negociados en el marco trilateral y que representan la plataforma general del acuerdo en este tema. Se establecen como principios la obligación de darse trato de nación más favorecida, no solicitar obligatoriedad de domicilio nacional, no reconocer automáticamente los títulos y grados expedidos en los otros dos países, y dar a los profesionales de los otros países el mismo trato que dan a los profesionales nacionales. También, no solicitarles requisitos adicionales para su ejercicio profesional.

En cuanto a las reservas se establecen algunas restricciones (cada país las suyas) limitativas del ejercicio de determinadas profesiones y servicios profesionales fuera del país de origen. Además, por lo que corresponde a la parte mexicana, se condiciona la inversión extranjera en el sector educativo en los términos vigentes a otras clases de inversión foránea, principalmente el límite de 49 por ciento de participación de la parte extranjera. Además, se requiere autorización de la SEP pero, en principio, la posibilidad de establecer servicios educativos en territorio mexicano queda abierta (Marum, 1998). Por último, en cuanto a los compromisos mutuos de carácter general, el TLCAN establece la formación de un grupo de trabajo para normar el reconocimiento de títulos y grados y establecer las condiciones para el tránsito de profesionales entre los países del tratado.

En este marco y con respecto al comercio transfronterizo de servicios profesionales (véase Ruiz Ochoa, 1997), el TLCAN indica que su ejercicio depende en cada caso de la autorización o las restricciones que imponga cualquiera de las partes firmantes del tratado (art. 1213). Los servicios profesionales transfronterizos incluyen la prestación del servicio (*embodied services*), así como el tránsito del consumidor para recibir el servicio o del proveedor para brindarlo. En el tratado se especifican los medios para impulsar estos flujos comerciales (trato nacional, trato de nación más favorecida, y trato igual al del proveedor local) según el caso. También se indican los servicios profesionales sujetos a regulación o restricción (medidas disconformes o restricciones cuantitativas).

Cada país cuenta con un catálogo de los servicios profesionales que reserva el comercio internacional, así como el plazo en que se prevé su liberación o desregulación. Conforme al anexo 1 del TLCAN, México reservó del

comercio transfronterizo una serie de actividades y servicios profesionales específicos o genéricos. Según la sistematización de Ruiz Ochoa éstos son:

- a) Odontología y medicina. No se establece calendario de reducción de la reserva.
- b) Servicios aduanales. A discusión después de cinco años.
- c) Contaduría. Liberación en dos años.
- d) Contaduría pública. Liberación en dos años.
- e) Notaría pública. No se establece calendario de reducción.
- f) Veterinaria. Liberación en dos años.
- g) Abogacía. No se establece calendario de reducción.
- h) Servicios profesionales en general. Liberación en dos años, al término de los cuales sólo se exigirá un domicilio.

Cabe hacer notar que los denominados “servicios profesionales en general” comprenden únicamente a las profesiones que requieran una cédula, pues es esta la restricción fijada en la Ley Reglamentaria del Artículo Quinto Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (ley de profesiones).

El núcleo del problema del reconocimiento mutuo de las licencias profesionales (títulos y grados) radica en la certificación de conocimientos. Como se ha destacado en las reuniones trilaterales posteriores a la firma del TLCAN la vía para conciliar la diferencia que existe entre los procesos de acreditación y certificación prevalecientes en Estados Unidos y Canadá radica en la formación en México de instancias de acreditación independientes del gobierno y de las propias IES. En esta dirección cabe mencionar la iniciativa de los comités mexicanos para la práctica internacional de las profesiones (COMPI) de los cuales se han consolidado los de ingeniería (COMPII) y arquitectura (COMPIAR), el correspondiente a contaduría está en proceso de maduración y hay algunas iniciativas en el área de derecho (que son más bien de cooperación que de reconocimiento mutuo de títulos). En este proceso converge la reciente integración del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes), así como la integración de organismos de acreditación coordinados por este último. Aunque el propósito de Copaes no es la acreditación con propósitos de certificación internacional, su existencia y operación se combina con el trabajo de los COMPI.

Con respecto a la internación o recepción de profesionales entre los tres países del TLCAN (denominados genéricamente en el tratado como “hom-

bres de negocios”), el espíritu del tratado consiste en avanzar en la desregulación de los trámites para la internación documentada de los prestadores de servicios profesionales y en ir eliminando requisitos para la autorización de permisos temporales de trabajo. No obstante, en esta materia también son aplicables las disposiciones, reservas y restricciones previstas en el tratado en materia de reconocimiento mutuo de certificados profesionales. En otras palabras, las posibilidades de exportación e importación de servicios profesionales, así como la emigración e inmigración de profesionales está sujeta a las convenciones que se establezcan en materia de mutua certificación.

Con respecto al tema de la propiedad intelectual, el TLCAN otorga la condición de “trato nacional” a la protección y defensa de los derechos de protección intelectual adquiridos. Esto quiere decir, en general, que cada uno de los tres países reconoce los derechos intelectuales registrados en el país de origen como si hubieran sido registrados en los dos restantes. Por otra parte, se abren nuevas posibilidades para el intercambio científico y tecnológico, tanto el académico como el comercial. En este terreno las posibilidades de adquirir ventajas por la transferencia de conocimientos y tecnologías dependerá, en buena medida, de las oportunidades que se abran, en el caso de México, de lograr una vinculación más activa y más pertinente entre el aparato productivo y las “organizaciones productoras de conocimientos”, entre las cuales las universidades públicas son, en efecto, un segmento muy relevante.

En suma, la vigencia y operación del TLCAN representa en la actualidad toda una agenda de temas y nuevos retos para las IES en México, principalmente en materia de certificación y acreditación internacional, de preparación de profesionales con posibilidades de competir en la región del tratado, de conocimientos sobre mercados y condiciones en los países firmantes del mismo. A la vez, requiere de nuevas estrategias y enfoques renovados sobre las condiciones de generación, aplicación, transferencia y protección de conocimientos. Sería necesario que estos retos y los problemas que pueden representar para el manejo del sistema de educación superior se hagan más explícitos en las políticas públicas y más claros en el horizonte de los cambios institucionales.

NOTA FINAL

La perspectiva analítica seguida en este texto enfatiza que la educación superior y el sistema en el que se organiza enfrentan retos extraordinariamente complejos del entorno social en el que se desenvuelven. En esta parte se resaltan tres de ellos a modo de centrar la discusión respecto a la coyuntura abierta en el pasado reciente a raíz del cambio de régimen, a pesar de que las tendencias vienen de más atrás en la historia nacional del fin de siglo.

El primero se refiere al financiamiento y a los límites económicos del gobierno federal para impulsar el desarrollo de las instituciones públicas a través de recursos que permitan superar sus rezagos y satisfacer las necesidades que les plantean los nuevos tiempos. En un contexto de escasez y falta de una política de Estado hacia la educación superior, se ha buscado hacer un uso más eficiente del gasto público mediante nuevos instrumentos que racionalicen la asignación de los presupuestos operativos. Como esta línea política no parece haber resuelto los problemas de fondo de las instituciones y no ha eliminado la incertidumbre de los montos variables que puede tener el gasto público y su distribución, se requiere avanzar con rapidez en el establecimiento de reglas conocidas y aceptadas de financiamiento que permitan a las instituciones tener un mayor control de los procedimientos a seguir para que los recursos del subsidio destinados al gasto operativo se dispongan en rubros que explícitamente apoyen sus planes o políticas de desarrollo.

La política financiera del gobierno a la educación superior, además, tiene que verse como un asunto de Estado y de viabilidad nacional, lo cual en términos económicos supone que se haga realidad elevar el subsidio al 1 por ciento del PIB. El aumento tendría que darse por las vías federal y estatal. Asimismo, el gobierno federal debería estudiar las posibilidades que tiene para servir de aval a créditos de organismos internacionales (como el UNAM-BID, por ejemplo) y, con los gobiernos estatales, acordar incentivos fiscales a quienes inviertan o donen recursos financieros a las instituciones públicas. También, apoyar el mejoramiento académico con recursos a la investigación a través de los fondos sectoriales e internacionales que maneje el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Al mismo tiempo, las universidades tendrían que hacer un esfuerzo por elevar sus ingresos propios.

En este mismo camino, es importante darle un mayor énfasis a la federalización y a la organización de sistemas de educación superior en las entidades federativas tal que puedan establecerse ligas entre las instituciones para que refuercen acciones y apoyos comunes. La federalización supone instalar en el sistema de educación superior nuevos procesos de toma de decisiones en los que las entidades federativas puedan tener sus propios proyectos de desarrollo educativo de cara al proyecto nacional. Y esto supone, en efecto, que la transferencia de recursos de la Federación a los otros niveles de gobierno sea suficiente y oportuna. Supone también un nuevo pacto político entre el Estado y la universidad pública, para que estas instituciones se desenvuelvan en un medio político propicio y tener relaciones adecuadas con los gobiernos estatales y federal sea cual sea el signo partidario al que pertenezcan los gobernantes. Seguramente esto diversificará el tipo y la forma del vínculo gobierno-universidad, los modos de gestión y las formas de conducción institucional, lo que tendrá que ser objeto de estudio sistemático.

La coyuntura revela, asimismo, la necesidad de avanzar en la formulación de una nueva ley de coordinación de la educación superior en la que se dicten claramente cuáles son los compromisos y límites del Estado, del sector privado y las instituciones en el gasto y uso de los recursos que se invierten, así como en sus resultados y en el cumplimiento de los objetivos de calidad y equidad contenidos en el Plan Nacional de Educación.

Una segunda dificultad que resulta de estos últimos tiempos se refiere a la contradicción que parece existir entre la tendencia a darle a la universidad pública un sentido, por así llamarlo, cada vez más instrumental, que se presenta como una mayor injerencia del gobierno federal en la vida de las instituciones y la acotación de la autonomía, por un lado. Y por el otro, un escenario en el sistema político de tensiones y resistencias al cambio en el que no existen condiciones actualmente para avanzar en el establecimiento de reglas con la prontitud requerida debido a que los actores (partidos, poderes y organizaciones) se anulan unos a los otros y, en consecuencia, ponen trabas, debaten y hasta contradicen las políticas públicas en la materia.

El contexto se hace más complejo porque en la pluralidad de actores las instituciones educativas se ven obligadas a movilizarse y encontrar aliados en aquellas fuerzas que le brinden mayores grados de resistencia y de libertad frente a la tónica de intervención de las políticas centrales del gobierno. Es

posible que estas formas de articulación y desarticulación política permanezcan un tiempo más hasta que no se le encuentre una salida a la propia reforma del Estado.

El país vive una transición política desde un régimen autoritario y en un modelo de desarrollo económico en el que a un mismo tiempo los agentes piden que se desregule y se regule al mercado para acelerar el crecimiento. Se pide avanzar, pero los rezagos son de tal magnitud que hacen lentos los procesos, lo que se agrava por el déficit fiscal. Los casos estudiados de transición política indican que los periodos de cambio son muy variados y que en ellos pueden existir incongruencias o falta de relación entre las políticas públicas; son etapas de aprendizaje sobre cómo distribuir el poder y, en la medida en que se logra la consolidación de un régimen ciudadano.

En esta perspectiva, y este es el tercer reto, hace falta un discurso político en materia educativa que le dé contenido a los derechos ciudadanos para usarlos de una manera constructiva, una filosofía que resalte a la educación superior pública como posibilidad de progreso, una cultura política y una ética laboral que vayan más allá del utilitarismo y la mitificación de la tecnología, que haga creíble, al mismo tiempo que se actúa para producir la realidad, que los sectores excluidos y las clases medias pauperizadas tendrán oportunidades y podrán encontrar en la educación un ámbito y un medio para su prosperidad. Insistir en un discurso de equidad en el que el contenido del concepto queda sin aplicarse, por muchas razones, no parece lo más conveniente para lograr la legitimidad política inherente a los procesos y prácticas educativas.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, G. y de Vries, W., 2002, "Los asuntos claves para la educación superior en el Programa Nacional de Educación, 2001-2006", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 121, ANUIES, México.
- BURBULES, N. y C. Torres, 2000, *Globalization and Education. Critical Perspectives*, Routledge, Nueva York, U.S.A.
- CLARK, B., 1983, *El sistema de educación superior*, Nueva Imagen y Universidad Futura, México.
- CONAPO, s/f, *Índices de marginación*, 1995, *México en cifras*, www.Conapo.gob.mx
- , *Proyecciones de la población de México, 1996-2050*. *México en cifras*, www.conapo.gob.mx
- , *Proyecciones de la población económicamente activa*. *México en cifras*, www.conapo.gob.mx
- , *Proyecciones de la matrícula educativa*. *México en cifras*, www.conapo.gob.mx
- DILL, D. y B. Sporn, 1995, *Introduction. Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, IAU Press, United Kingdom.

- JOHNSTONE, B. et.al., 1998, *The Financing and Management of Higher Education*, The World Bank, U.S.A.
- MARTÍNEZ, M., R.M: Seco y K. Wriedt, 1997, *Futuros de la Universidad. UNAM 2025*, Colección Problemas Educativos de México, coordinación de Humanidades, UNAM-Miguel Ángel Porrúa (ed.), México.
- MARUM ESPINOZA, E., 1998, "Las implicaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la educación superior mexicana", en Roberto Rodríguez Gómez (coord.), *La integración latinoamericana y las universidades*, UDUAL México, pp. 269-284.
- MENDOZA, J., 2002, *Transición de la educación superior contemporánea en México: De la planeación al Estado evaluador*, Colección Problemas Educativos, CESU-UNAM-Miguel Ángel Porrúa (ed.), México.
- MUÑOZ, H., 1996, *Los valores educativos y el empleo*, CRIM-UNAM-IDRC-Miguel Ángel Porrúa (ed.), México.
- OCDE, 2001, *Where Does inequality come from? Ideas and Implications for Latin America*, OCDE, París.
- , 2002, *Assessment and Recommendations for the Mexican Economy*, OCDE, París.
- RÍOS, H., 2001, "La desconcentración de la educación superior en cifras", en *Revista de la Educación Superior*. núm. 120, ANUIES, México.
- RODRÍGUEZ, R., 2002, *La reforma del sistema de educación superior en México. Políticas, estrategias y nueva agenda*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- RUIZ OCHOA, W., 1997, "Los servicios profesionales en el marco del TLCAN", en *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 10, octubre.
- SUÁREZ, M.H., 2002, "De la educación para el empleo a la participación social en educación para el trabajo", CRIM, UNAM.

Índice

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA SOCIEDAD MEXICANA	5
Algunos trazos sobre la economía y sus implicaciones para la educación superior	6
Los retos demográficos y algunos desafíos políticos a la educación superior	13
El sistema de la educación superior y las políticas educativas	17
El contexto internacional y sus implicaciones	25
Nota final	30
Bibliografía	33

La
educación
superior
en el
contexto
actual
de la sociedad
mexicana



se terminó de imprimir
en la ciudad de México,
durante el mes de septiembre
del año 2004.

La edición, en papel de
75 gramos, consta
de 2,000 ejemplares más
sobrantes para reposición
y estuvo al cuidado de
la oficina litotipográfica
de la casa editora.

ISBN 970-701-486-5
MAP: 042115-01

El cambio de siglo ha representado para México una fase de profundas transformaciones y transiciones aún sin solventar. Las modificaciones de la estructura y dinámica demográfica del país, el cambio de rumbo del modelo económico nacional para enfrentar los retos de la globalización, la transición política desencadenada por el reemplazo del partido gobernante, la irrupción en escena de las expresiones multiculturales de la nación, entre otros aspectos, son expresivos de la complejidad y profundidad de dicho proceso de transición.

Este cuaderno, primero de la serie de publicaciones del Seminario de Educación Superior de la UNAM, explora en qué medida los cambios demográficos, sociales y políticos de la coyuntura están afectando, al mismo tiempo que abriendo oportunidades, al sistema de educación superior del país. Los autores proponen distintos planos analíticos en esa exploración, desde el análisis de indicadores estadísticos que reflejan la intersección entre las variables sociales de contexto y las educativas, hasta la consideración de los posibles efectos de la transición política en el sistema de pactos entre la universidad, la sociedad y el Estado del México contemporáneo.

Al abrir con esta temática general los Cuadernos del Seminario de Educación Superior, se busca hacer visible el propósito general que anima a este nuevo ámbito de trabajo académico: establecer un espacio para la reflexión sistemática de los problemas universitarios en relación con la dinámica sociopolítica del país.

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, coordinador del Seminario de Educación Superior.
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ, investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM, miembro del Seminario de Educación Superior.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR



9 789707 014862

