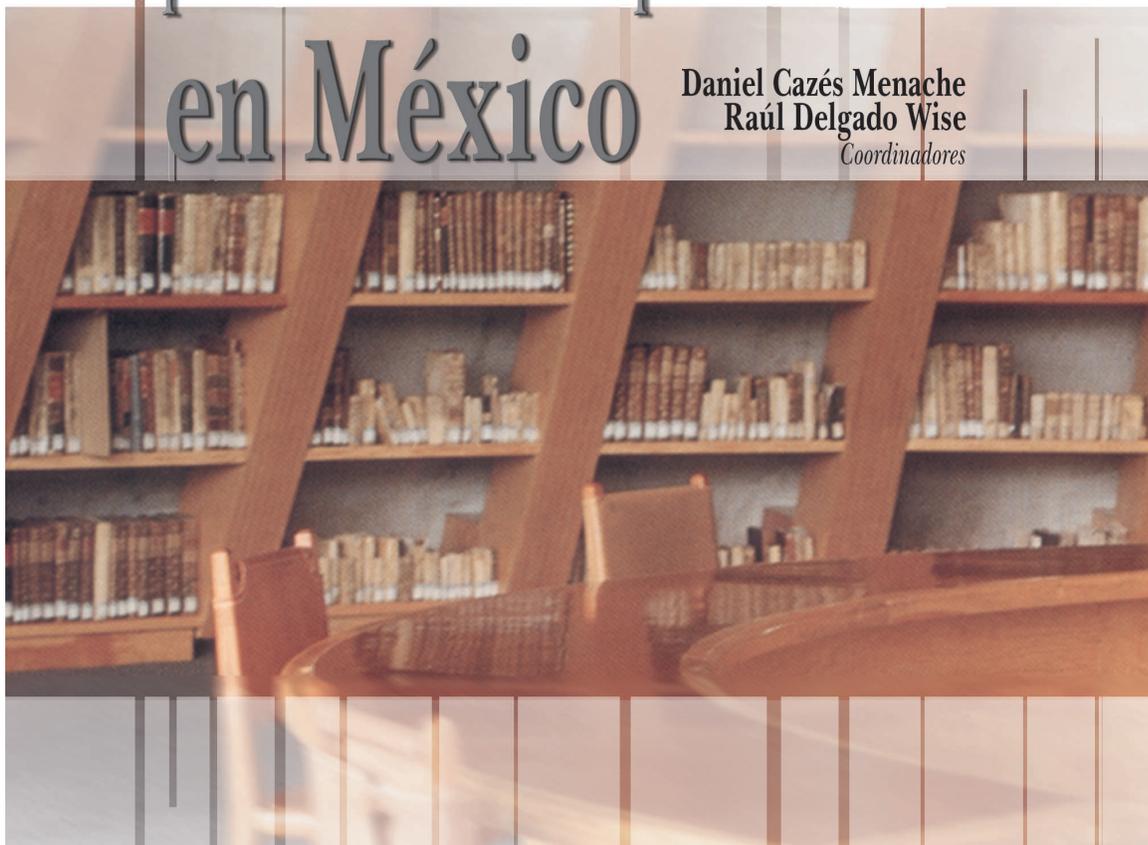


Hacia una política de Estado para la educación superior en México

Daniel Cazés Menache
Raúl Delgado Wise
Coordinadores



Hacia una política de Estado
para la educación superior
en México

Hacia una política de Estado para la educación superior en México

Daniel Cazés Menache
Raúl Delgado Wise
Coordinadores



MÉXICO



2003

Colaboración en la revisión de pruebas,
Haydée García Bravo y María Elena Olivera Córdova
del CEIICH-UNAM

Primera edición, septiembre del año 2003

© 2003

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS

© 2003

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

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-386-9

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

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

A manera de presentación. El largo camino a la autonomía de las universidades públicas

Daniel Cazés*

LA EDUCACIÓN superior pública en México se ve continuamente amenazada. Tanto por prácticas corporativistas y gubernamentalistas añejas, como por orientaciones neoliberales recientes con las que se alían posiciones ultraizquierdistas de dudosa honestidad o al menos comprensión de la realidad.

El lugar histórico de las instituciones públicas de educación superior pretende ser ignorado por las fuerzas políticas que desde los aparatos del Estado (federales o locales) anteponen en la práctica intereses de miras estrechas y horizontes inmediatos a la perspectiva histórica civilizadora en la que parecen incapaces de situarse tanto los partidismos políticos sexenales como el empresariado con su objetivo de lucro.

La institución universitaria surgió en plena Edad Media como la comunidad de estudiosos que buscaban la secularización del conocimiento y del pensamiento a través de la investigación, la enseñanza y el aprendizaje con sus cánones artesanales y a distancia de la catedral, del monasterio y de las potestades principescas en las urbes prerrenacentistas.

En la Bolonia de finales del siglo XI se reunieron estudiantes de toda Europa para, en torno a Irnerio –el maestro que contrataron como guía– construir el sustento jurídico de las instituciones no eclesiales (interés del imperio frente al papado). En el París del siglo XIII, estudiantes y maestros se ligaron durante el debate de los universales con la convicción secularizadora de que la fe no puede sustentarse en nada que sea inexplicable para la razón, prin-

*Director del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM. Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. Miembro de los Consejos Académico de Ciencias Sociales y Técnico de la Coordinación de Humanidades de la UNAM. Ex secretario general de la Universidad Autónoma de Puebla. Entre algunas de sus publicaciones en relación con estos temas están: *La Universidad Autónoma de Puebla* en 1981, UAP, Puebla, cuatro volúmenes; “Democracia y desmasificación en la universidad pública”, en *Universidad nacional y democracia* (S. Zermeño, coord.), UNAM, México, 1990; “Estado y autonomía universitaria en México, 1990”, en *El nuevo Estado mexicano*, IV. *Estado y sociedad*, (Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo, coords.), UdeG/Nueva Imagen/Ciesas, México, 1992; “Las ciencias sociales”, en *Universidad y desarrollo* (S. Martínez della R., coord.), IIE-UNAM, México, 1999. Es también autor de la videopresentación *La transformación democrática de la UNAM*, que ha expuesto en diversos foros universitarios.

cipio planteado por los creadores de la escolástica entre quienes destacó Pedro Abelardo.

En Bolonia, la aspiración de los intelectuales a ser reconocidos como gremio con las mismas prerrogativas que los demás, dio lugar, a mediados del siglo XII, al primer paro de labores académicas de que se tenga noticia y a la concesión imperial de lo que puede considerarse la primera autonomía universitaria. Pero en París, al mismo tiempo que se organizaron los gremios autónomos del trabajo intelectual laico, la iglesia instituyó la inquisición, Abelardo fue perseguido y torturado, algunas de sus obras fueron arrojadas a la hoguera y sus discípulos dispersados; paradójicamente, con ello las enseñanzas de los maestros se expandieron por Europa y así se multiplicaron los gremios universitarios en gran número de ciudades en medio del oscurantismo medieval.

En la Nueva España también fueron necesidades de comprensión y aplicación de leyes las que dieron lugar a la Universidad Real y Pontificia. Pero mientras en Italia y en Francia la iniciativa de agrupamiento provino de quienes pensaban y creaban conocimiento, en México –como en Salamanca y de ahí en toda España– la universidad fue organizada por la Corona. Vale decir, directamente por los intereses del gobierno.

La herencia colonial de sumisión al príncipe y al obispo por igual, prevaleció aquí sobre todo con la expulsión de los jesuitas y la anulación de su propio concepto de autonomía por obediencia directa al papa; sus colegios tuvieron mayor importancia en la vida intelectual, política y económica novohispana que los claustros reales y pontificios, ligados a la inquisición y favorables al arzobispo-*virrey* que preconizó la anulación de la influencia académica de la compañía hasta que las reformas liberales la disolvieron. Pero los caudillos de la independencia habían sido alumnos de jesuitas y los hicieron volver para que permanecieran en México hasta que el liberalismo decimonónico volvió a expulsarlos.

Ese liberalismo, a la vez *juarista* y *napoleónico* (y más tarde *porfiriano*) dio lugar a una época sin universidad en México. Hasta que Justo Sierra, en las vísperas de noviembre de 1910, también desde el gobierno –liberal y científico, es decir *positivista*– concibió el resurgimiento de la institución universitaria como un espacio no restringido al pensamiento dominante de Comte y como una colectividad autónoma dentro del Estado. La autonomía de la que Sierra sólo habló en términos generales no se instituyó entonces ni con la creación de la SEP que incluyó al departamento universitario *vasconceliano*, y ni siquiera en 1929 se concibió como plena. La que se decretó ese año para la UNAM (o desde 1923 en San Luis Potosí) no llegó a consoli-

darse, y si poco a poco se alcanzó de manera más o menos suficiente en el plano académico, nunca hizo de las universidades públicas instituciones autónomas en lo que se refiere a la seguridad de su financiamiento (siempre sometido a las coyunturas y a las habilidades de los negociadores) ni a su régimen interno de gobierno y administración (siempre estatuido desde fuera, siempre ejercido según las conveniencias y presiones de cada gobierno).

La controversia entre Caso y su alumno y colega Lombardo en torno a la obligatoriedad de un pensamiento único en la educación superior, y el influjo que en ésta tenían las derechas ligadas a la iglesia cristera, llevaron a lo que con la llamada ley Bassols canceló desde 1933 y por largo tiempo las posibilidades de una institución de educación superior basada en el pensamiento científico, laico y humanístico. La UNAM dejó de ser nacional y se la destinó a la ruina sin que fuera verdaderamente autónoma. Así se privilegió la formación, bajo la égida gubernamental directa, de técnicos que iban a desarrollar al país para modernizarlo en las líneas del desarrollo capitalista previo a la Segunda Guerra Mundial, aunque de acuerdo con la formalidad discursiva de una educación socialista jamás concretada en programas específicos.

La universidad volvió a ser nacional en 1945, pero nunca tuvo abiertas las vías para alcanzar la autonomía de la que una nueva ley –por la que aún se rige en la actualidad– la privó en los hechos: la declaró autónoma a la vez que estipuló cómo habría de gobernarse y jamás estipuló formas de financiamiento que le evitaran el sometimiento a las coyunturas sexenales e incluso de plazos más cortos. Lo mismo ha sucedido con las universidades ya existentes o creadas a través de los últimos años en las entidades federativas.

Los movimientos universitarios mexicanos de la década de 1960 y posteriores, sobre todo el de 1968, permitieron dejar clara la vocación histórica de las instituciones públicas de educación superior: no se trata exclusivamente de que en ellas se titulen especialistas de todas las ramas profesionales y científicas, ni de ser espacio privilegiado del ascenso social, como se las consideró con su expansión en la década de 1970.

Las instituciones de educación superior conforman –con todas las vicisitudes de su devenir– el universo libre de la creación y asimilación de conocimientos en sus desarrollos de cada momento, y del pensamiento crítico en los debates intelectuales de cada época. En ellas se conforman, además, los proyectos políticos y los grupos que los ponen en acción en todo el país y en cada estado.

Por ello, tanto la autonomía integral de las instituciones como la constante ampliación de su matrícula estudiantil, de su cuerpo docente y de investigación, y el fortalecimiento y la constante redefinición de sus cometidos y tareas intelectuales son imprescindibles. Para el desarrollo del país, cualquiera que sea el rumbo que siga en la realidad, pero siempre concebido como una responsabilidad de Estado que debe cumplir cada gobierno que, a su vez, debe tener presente que la institución universitaria es un bien público no enajenable y no privatizable.

La autonomía jurídica de las instituciones públicas de educación superior en México ha sido el proyecto de reconocimiento institucional de la imprescindible autonomía del pensamiento, de la creatividad intelectual, científica y artística, y del ejercicio ininterrumpido de la reflexión crítica en todos los ámbitos de la acción académica y de la cotidianidad pública.

Ese proyecto sigue un proceso incesante aunque no lineal ni siempre en sentido inequívoco; más bien, lleno de obstáculos que a menudo parecen insor-teables. Lo asombroso es que, pese a tener constantemente a poderosos intereses y fuerzas sociales en contra, el proceso no se cancele nunca (aunque a veces parece que no tiene viabilidad), y que se desarrolle en permanencia; con oposición conservadora o supuestamente revolucionaria, a la que se unen consciente o inconscientemente complicidades que llegan a antojarse absurdas.

Así, desde hace más de una década, el discurso oficial –casi siempre haciéndose eco velado abiertamente del empresarial– pretende ligar a la educación superior con el libre mercado y someter a los designios de éste (como si fuera algo permanente, sin vaivenes, previsible e inmutable) su planeación, su desarrollo, su destino.

Es indudable que el desarrollo de los conocimientos especializados y el ejercicio de las profesiones se relacionan con el desarrollo económico y social del país, con el mercado, con las potencialidades de las fuerzas políticas y con los equilibrios o los desequilibrios partidistas y gubernamentales. Pero la necesidad histórica para cuya satisfacción ha surgido, ha sobrevivido y se ha recreado la institución universitaria, no puede quedar supeditada a los vaivenes del mercado ni a los intereses del lucro puro y simple. A menos que las mismas fuerzas políticas que pretenden controlarlo –o dejar que él controle la economía y la sociedad– estén dispuestas a suicidarse como parecen estarlo según lo demuestran diversos índices reconocidos mundialmente y que son presentados y evaluados en este libro.

El panorama que ofrecen al iniciarse el siglo XXI los estudios más lúcidos y detenidos de la problemática de la educación en general y de la educación

superior en particular es preocupante. Lo son en igual medida los diagnósticos sugeridos por las directivas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial a los gobiernos que las siguen con una actitud que sólo puede llamarse de sumisión y calificarse de ciega.

De esa preocupación y de esa inquietud, pero sobre todo de la decisión de contribuir a detener lo que se asemeja a la destrucción programada de las instituciones civilizadoras por excelencia que han vivido y proliferado durante casi un milenio y durante 450 años en México, surgió en el año 2002 la reunión que para proponer la definición de una política de Estado realizamos en Zacatecas quienes escribimos este libro. Desde luego, no se trató de un esfuerzo iluminado ni único, sino de una contribución inscrita en un movimiento del que son empeños paralelos los más recientes logros emprendidos por las rectorías de la UNAM y de otras universidades públicas, en concordancia con legisladores que comparten este desasosiego.

Frutos de estos trabajos que confluyeron desde diversas direcciones –aunque por cierto no de manera totalmente concertada y sistemática– son las aportaciones que siguen a estas líneas. Resultaron de varias jornadas de intensa discusión colectiva a partir de textos previamente presentados. Es éste un libro colectivo, pero cada autor mantiene sus propios enfoques y responsabilidades. Como se verá, la exposición es sobre todo de los elementos que conformaron la base del Epílogo, que es la Declaración de Zacatecas, sometida a consideración de una reunión de legisladoras y legisladores federales realizada en la Universidad Autónoma de esa entidad.

El trabajo de reflexión, debate y elaboración, así como la presentación de nuestras conclusiones fue facilitado y en muchos aspectos auspiciado por el diputado zacatecano Óscar del Real, cuyo interés y participación activa en nuestros trabajos y en el rumbo ulterior que ha seguido, lo hacen coautor de esta obra.

Como se verá, nuestra aportación está integrada fundamentalmente por elementos para el análisis y la propuesta:

Raúl Delgado ofrece lo imprescindible para alcanzar un diagnóstico del momento actual; Javier Fuentes-Maya, Salvador Martínez Della Rocca y Prócoro Millán analizan minuciosamente los elementos básicos del entendimiento de las tendencias que en los últimos tiempos ha seguido la educación, particularmente la superior en nuestro país. Axel Didriksson propone los que hay que tomar en cuenta para formular una política de Estado, y Eduardo Ibarra se detiene minuciosamente en el significado de la autonomía, de la gobernabilidad institucional y de las nuevas formas de organización necesarias para que las instituciones públicas de educación supe-

rior cumplan el cometido que les compete en el siglo que se inicia. Yo mismo ensayo la formulación de una ley nacional para las universidades y el conjunto de instituciones públicas mexicanas de educación superior, con la mira de garantizar con ella su autonomía en todos los sentidos.

Nuestro epílogo es el texto de la Declaración de Zacatecas, y agregamos como complemento la presentación que hizo Óscar del Real ante el Pleno de la Cámara de Diputados para proponer una reforma al artículo 3o. constitucional, y el texto de la modificación al artículo 29 de la Ley Nacional de Educación que la Comisión correspondiente de la misma Cámara, con el apoyo de varias decenas de legisladores, logró aprobar para facilitar el cumplimiento de la obligación gubernamental de consagrar el 8 por ciento del PIB a la educación, y un porcentaje creciente a la educación superior y a la investigación científica.

Consideramos que una etapa nueva se ha abierto para la educación superior pública en México, y que estas páginas dan cuenta de una contribución para democratizarla cada vez en grado mayor, para ampliarla y fortalecerla, y sobre todo para impedir que el dominio neoliberal la anule como son sus intenciones a nivel mundial.

Entre las personas que contribuyeron a reunir los materiales y ordenarlos para dejar lista la edición de este volumen, agradecemos a Haydée García Bravo y María Elena Olivera del CEIICH-UNAM y a Juan José Romero Romero de la UAZ, sin cuyo esfuerzo el trabajo se habría retardado y complicado.

[Ciudad Universitaria, D.F., enero de 2003]

La educación superior en México bajo la égida neoliberal: elementos para un diagnóstico

Raúl Delgado Wise*

EL OBJETIVO del presente trabajo es aportar algunos elementos tendientes a valorar, en su justa dimensión, la crítica situación por la que atraviesa la educación superior en el país. Nuestro análisis parte de la premisa de que no es posible comprender la problemática de la educación superior en México, ni encontrar alternativas de solución, si no se le analiza a la luz del contexto nacional e internacional en el que se inscribe.

I

Para los fines planteados es importante tener presente que dicha problemática está inmersa en el marco histórico y mundial del globalismo neoliberal, entendido como el proyecto geopolítico y económico de una clase capitalista transnacional, articulado en torno a una estructura institucional diseñada para servir y promover sus intereses. Se trata, ante todo, de una nueva etapa del capitalismo a escala mundial –y, más específicamente, del imperialismo (Petras y Veltmeyer, 2001)– que, tomando como eje la tríada liberalización, desregulación y privatización, da paso a la configuración de un orden planetario hegemonizado por un puñado de grandes consorcios multinacionales. Este nuevo orden semeja, como bien lo subraya Pablo González Casanova (2001: 50), una suerte de “... apartheid universal, no sólo por su discriminación y empobrecimiento de la inmensa mayoría de la humanidad (según cifras oficiales) sino por la transferencia cada vez mayor de inmensas cantidades de excedente que pasan de los países de la periferia a los del centro”.

Un rasgo consustancial y a la vez paradójico de esta etapa del capitalismo hemisférico es que se genera a la par y bajo el influjo de la llamada revolución informática. Varias interrogantes surgen en torno a este hecho: ¿hasta qué punto es posible sostener –como lo hace Manuel Castells (1999)– que

*Director de la Unidad de Posgrado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo electrónico: rdwise@cantera.reduaz.mx

las nuevas tecnologías para la generación de conocimientos, procesamiento de la información y comunicación de símbolos han producido transformaciones profundas en el modo capitalista de producción, a grado tal que prefiguran una nueva era? O, como contraargumenta James Petras (2001), ¿se trata, más bien, de innovaciones que han servido para apuntalar al capital financiero-especulativo y al sector militar (*i.e.* a las fuerzas más retrógradas del viejo orden capitalista/imperialista), con un impacto restringido sobre el crecimiento de la productividad? Sea cual sea la respuesta, lo cierto es que bajo la égida del globalismo neoliberal el proceso de creación/apropiación de las nuevas tecnologías adquiere una connotación excluyente para países como México, cuya transición a la denominada “sociedad del conocimiento” dista mucho de figurar en la agenda de reformas a la educación superior, impulsadas por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.¹

II

En el caso concreto de México resulta fundamental esclarecer la forma como la economía mexicana se inscribe en la órbita del capitalismo estadounidense, bajo el andamiaje del crecimiento exportador. Al respecto, por encima de la ilusión óptica que genera el acelerado avance por esta vía,² que en corto tiempo sitúa al país como primera potencia exportadora de América Latina y séptima en el mundo –con una plataforma de exportación integrada casi exclusivamente por bienes manufacturados, en su mayoría artículos que se clasifican como “difusores de progreso técnico”–³ se enmascara un doble fenómeno.

Por un lado, el elevado dinamismo y peso específico que, en el concierto de las exportaciones mexicanas, han alcanzado las *empresas maquiladoras*,

¹Cabe apuntar que en uno de los documentos más recientes del BM: *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, de fecha 16 de abril de 2002, se plantea este problema, aunque las salidas que se proponen no se apartan, en esencia, de las limitantes propias de la ortodoxia neoliberal.

²Tómese en consideración que entre 1982 y 2000 el grado de apertura externa de la economía mexicana, *i.e.* el coeficiente de las exportaciones e importaciones respecto del PIB, se triplica al pasar de 20 a 60 por ciento.

³Vale la pena subrayar que la venta al exterior de este tipo de bienes se multiplicó por 110 entre 1982 y 2000, para englobar en el último año 39.4 por ciento de las exportaciones totales del país. Dicha cifra sitúa a México –al menos en el papel– a la par de Estados Unidos (40.3 por ciento) y muy por encima de países como Japón (13.1 por ciento) o, incluso, la Unión Europea (25.6 por ciento).

concebidas como plantas de ensamble asociadas a procesos productivos internacionalizados, con muy escasa integración a la economía nacional. En efecto, de 1982 (año en el que inicia el viraje neoliberal) a 2001 las ventas al exterior de este tipo de empresas se multiplicaron por 25, para alcanzar en el último año una proporción cercana a la mitad del total de las exportaciones manufactureras (48.5 por ciento). Más todavía, esta proporción asciende a 54 por ciento si se considera exclusivamente el excedente de exportación, *i.e.* la diferencia entre el valor de las exportaciones y sus requerimientos de importación (Cypher, 2000: 16). Aunado a ello se aprecia un crecimiento espectacular de la manufactura sin maquila, cuyas exportaciones se incrementaron 20 veces en el mismo lapso. Y algo que nos parece aún más significativo: en algunos de sus segmentos más dinámicos, como el automotriz, se aprecia un claro sesgo maquilizador, bajo una lógica de segmentación y deslocalización industrial con un altísimo componente importado.⁴

Por otra parte, la desbordante presencia –estimada entre 65 y 75 por ciento– del *comercio intrafirma* con Estados Unidos (Baker, 1995: 402); cuestión que además de contravenir el “libre juego de mercado” pregonado por la ortodoxia neoliberal, pone de relieve el fuerte saqueo al que –por esta vía– es sometida la economía mexicana. No debe perderse de vista que el concepto de producción compartida, inherente al comercio intrafirma, no implica utilidades compartidas. Los precios de exportación en este tipo de comercio son fijados artificialmente por las compañías sin declarar “utilidades”, lo que posibilita no sólo una transferencia neta de ganancias al exterior sino que permite incluso subsidiar, con cargo a la economía mexicana, cada empleo generado.

Lo paradójico del caso es que, a pesar de la fuerza con la que la economía mexicana se vuelca hacia las exportaciones –cuyo monto se eleva de 22 a 158,000 millones de dólares, de 1982 a 2001–, esto no contribuye a mitigar el agudo problema del déficit externo sino que, por el contrario, se traduce en una expansión mayor de las importaciones. Resulta particularmente revelador en este sentido que de 1988 a 1994 las exportaciones manufactureras crecieron a una tasa media anual (5 por ciento) menor a la mitad de la registrada por las importaciones de dichos productos (12 por ciento)

⁴Los vehículos exportados a Estados Unidos tienen entre el 85 y 90 por ciento de sus componentes importados. Kurt Unger (1990: 77). En un artículo reciente Gerardo Fujii (2000: 1014) resalta esta característica en los siguientes términos: “...el dinamismo del sector exportador no arrastra al resto de la economía, sino que se filtra al exterior, en primer lugar, a Estados Unidos. Abonando a esta línea de análisis, James Cypher (2001: 12) pone de relieve que: “El «milagro» exportador de México se explica, en buena medida, por las estrategias de globalización creadas en Detroit –la industria automotriz de Estados Unidos da cuenta aproximadamente de uno de cada cinco dólares de las exportaciones no petroleras mexicanas en 1997”.

(Rueda, 1998: 110). A tal grado operan estas tendencias que Enrique Dussel se refiere –a esta modalidad de industrialización– como “orientada a las importaciones” (1996: 80). Y aunque esta dinámica importadora se interrumpe momentáneamente con la crisis de 1995, se reanima de 1997 a 2001 con un déficit de poco más de 6,000 millones de dólares en el primer año y que supera los 16,000 millones de dólares en el último (INEGI).

Todo lo anterior acota y relativiza los alcances de la nueva dinámica exportadora, dejando en claro que se trata de un proceso que, en contraste con lo que supondría el tránsito hacia un patrón secundario-exportador (*i.e.* especializado en las exportaciones manufactureras), no se eslabona con la economía interna y minimiza sus impactos multiplicadores sobre la misma.

Lo hasta aquí expuesto, aparte de mostrar la fragilidad y volatilidad del dinamismo exportador, nos plantea la necesidad de valorar la naturaleza y alcances de lo que verdaderamente exporta el país. Es evidente que al segmento mayoritario de nuestro comercio exterior –aquel que se inscribe en la órbita del comercio intra-firma y engloba preponderantemente al sector maquilador– le queda grande la categoría de exportación manufacturera. Pues como bien lo apunta Carlos Tello (1996: 50), lo que en el fondo se vende al exterior es *fuerza de trabajo* sin que ésta salga del país. De aquí que tras el velo del supuesto avance en la perspectiva secundario-exportadora, se encubra el achicamiento de una parte de la economía mexicana, a la que se le reduce y compele a fungir como reserva laboral para el capital foráneo.

Tal vez no salga sobrando agregar que esta línea de especialización de las exportaciones guarda una cierta relación con la exportación directa de fuerza de trabajo de México hacia Estados Unidos –vía migración laboral–, imprimiendo un sello característico a la naturaleza del intercambio comercial entre ambas naciones. En uno y otro caso implica la *transferencia neta de ganancias potenciales al exterior*.

Para redondear la visión desmitificadora del “milagro exportador” mexicano, que hemos venido perfilando para arrancarle la aureola de “éxito” con la que se le ha querido revestir, tres consideraciones adicionales resultan pertinentes. En primer lugar, además de *fuerza de trabajo* que constituye, con mucho, la principal mercancía de exportación del país, con una contribución neta a la balanza comercial superior a los 28,000 millones de dólares en 2001)⁵ México exporta *recursos naturales* (principalmente petróleo) y *activos*. Hacia esto último –la adquisición de activos a precios de remate

⁵Para esta estimación se considera tanto el valor agregado de la industria maquiladora, en tanto indicador aproximado de la exportación indirecta de fuerza de trabajo, como las remesas derivadas de la exportación directa de fuerza de trabajo.

provenientes sobre todo de la privatización de empresas públicas– se ha dirigido el grueso de la inversión extranjera directa, contribuyendo a la concentración y centralización del capital de las grandes empresas transnacionales. Vale la pena agregar que esta inversión se ha canalizado hacia la compra del sector financiero del país a través de la adquisición de los bancos más grandes de México: Bancomer por el Banco Bilbao Vizcaya y Banamex por el City Bank.

La segunda consideración se refiere a lo que mejor sintetiza el carácter extremadamente restringido que asume el proceso de acumulación de capital en México: la despiadada e inmoral transferencia –o mejor dicho: saqueo– de excedentes que se produce en el contexto neoliberal y bajo la égida del imperialismo estadounidense. Se estima que el monto total de excedentes, transferido por el país –principalmente a Estados Unidos– entre 1982 y 1997, asciende a 457,000 millones de dólares, a precios constantes de 1990 (Saxe-Fernández y Núñez, 2001: 150-151). Este cálculo comprende transferencias de dos tipos: las referentes al pago del servicio de la deuda y lo que se puede considerar como pérdidas por intercambio (sea a través de la balanza comercial o por renta, vía franquicias y concesiones o derechos de patente). La contundencia de esta cifra –que no incluye la transferencia de ganancias potenciales vía exportación directa e indirecta de fuerza de trabajo– cobra su verdadera dimensión si se considera que América Latina descuella como la primera región tributaria del mundo subdesarrollado y que, en el contexto latinoamericano, México se sitúa a la cabeza.

La última consideración es la contraparte de este desfigurado rostro de la economía mexicana –que le confiere una clara fisonomía de “enclave”⁶ (Delgado Wise y Mañán, 2000)– que está dada, por un lado, por la creciente desarticulación, contracción y desmantelamiento de la esfera doméstica de la acumulación y, por el otro, por la pauperización de la mayor parte de la población, la profundización de las desigualdades sociales y la generación de una masa, cada vez mayor, de trabajadores que no encuentra acomodo en el mercado laboral formal del país. Tómese en consideración que México es “... el país en el que el número de multimillonarios y de pobres está creciendo más aprisa en el mundo” (González Casanova, 2001: 127). En apenas una década –de mediados de los ochenta a mediados de los noventa– el coeficiente Gini se elevó de 49 a 55 (Oxfam, 2002: 136), redundando en una masa

⁶ Sobre el uso de la noción de enclave, es pertinente advertir que, en sentido estricto, no estamos empleando el concepto en su acepción clásica. Nos referimos a él como expresión del saqueo y expropiación de una porción –no necesariamente compacta– del territorio nacional por el capital foráneo, bajo un montaje que reclama de “condiciones macroeconómicas” altamente destructivas y restrictivas de la esfera doméstica de la economía.

de pobres que, de acuerdo con cifras reconocidas oficialmente,⁷ asciende a 53.7 millones. Además, dicha cifra se elevaría a 65 millones –de acuerdo con información dada a conocer por Julio Boltvinik (*La Jornada*, 14/08/2002)– si se tomara en cuenta un cuarto estrato considerado por el Comité Técnico que realizó las estimaciones para la Sedesol, con base en el Censo de Población y Vivienda de 2000.

III

No es difícil imaginar el derrotero que, en el contexto descrito, sigue la educación y, en particular, la educación superior en México. Los siguientes datos e indicadores revelan, desde diversos miradores, que éste no ha sido un sector favorecido por las políticas neoliberales. Antes bien –como lo demuestra Miguel Székely (2000)– se trata del principal elemento explicativo de la creciente desigualdad social que impera en el país. Veamos:

Entre 1994 y 2002 el gasto público en educación se redujo de 5.16 a 4.43 por ciento del PIB; situación que contrasta con el compromiso suscrito por el gobierno mexicano –en las conferencias de Jomtien (1990) y Dakar (2000)– en el sentido de elevar el presupuesto educativo hasta un 8 por ciento. Esto contrasta con el discurso del presidente Vicente Fox, ya que su caída más pronunciada se produce de 2000 a 2002, cuando su proporción desciende medio punto porcentual (*i.e.* de 4.90 a 4.43 por ciento).

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y GASTO EDUCATIVO (Millones de pesos corrientes)

Año	PIB	GPE ¹	GFES ²	GFCYT ³	GPE/PIB	GFES/PIB	GFCYT/PIB
1994	1'420,159	73,293	10,881	10,881	5.16	0.77	0.14
1995	1'837,019	86,292	13,902	6,484	4.70	0.76	0.35
1996	2'525,575	121,020	17,754	8,840	4.79	0.70	0.35
1997	3'174,275	151,257	20,869	13,380	4.77	0.66	0.42
1998	3'846,350	186,313	29,247	17,789	4.84	0.76	0.46
1999	4'583,762	225,826	33,935	18,788	4.93	0.74	0.41
2000	5'432,355	266,177	40,339	22,923	4.90	0.74	0.41
2001	5'752,700	271,100	41,665	25,441	4.71	0.72	0.44
2002	6'183,700	273,753	48,284	22,900	4.43	0.78	0.37

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

Boletín bimestral: *Educación Superior*, CEIICH-UNAM. Año 2, núm. 6, enero-febrero 2002.

¹Gasto Público en Educación. Incluye gastos federales, estatales y municipales.

²Gasto Federal en Educación Superior. Incluye gasto federal y gasto estatal centralizado.

³Gasto Federal en Ciencia y Tecnología.

⁷Información dada a conocer el 13 de agosto de 2002 por la Secretaría de Desarrollo Social.

Una evaluación reciente sobre habilidades y conocimientos de lectura, matemáticas y ciencias, realizada por la OCDE (Knowledge and Skills for Life-First results from PISA 2000, OCDE París, 2001) en los 29 países que la integran, ubica a México en el último lugar. Ello trae a colación la dimensión cualitativa de la problemática al relativizar algunos de los logros alcanzados en materia de cobertura a nivel de educación básica (110 por ciento en primaria y 78 por ciento en secundaria en referencia a los grupos de edad correspondientes).

Al situarnos propiamente en el nivel de educación superior, lo primero que llama la atención es el gasto público por alumno, que disminuyó de 22,756 pesos en 1982 a 17,482 en 2002, medido a precios constantes de 2000. Este dato cobra su verdadera dimensión si se considera que, de todos los países que integran la OCDE (2001: 67), México es el que menos invierte en educación terciaria por alumno (su gasto anual por estudiante equivale a menos de la mitad del promedio de la organización y a una quinta parte del ejercido en Estados Unidos).

GASTO PÚBLICO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR
(Pesos constantes 2000 = 100)

1982	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
17,482	13,432	15,730	24,056	20,640	19,207	17,898	20,421	19,263	19,698	18,664	17,482

Fuente: Primer Informe de Gobierno 2001. Anexo estadístico y decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2002.

Otro dato no menos significativo, relacionado estrechamente con el anterior, es el siguiente: 26 de las 37 universidades públicas del país acusan serios problemas de endeudamiento con las instituciones de seguridad social a las que están afiliadas, sea el ISSSTE o el IMSS. Ello da cuenta del serio problema de viabilidad que acusa esta importante institución pública, el cual no sólo perfila un escenario catastrofista que no debe de ninguna manera ser desdeñado, sino que altera la fórmula de reordenamiento institucional neoliberal avizorada por Eduardo Ibarra Colado (evaluación + financiamiento = autonomía acotada) al agregarle un nuevo elemento que restringe aún más los estrechos márgenes de autonomía prevalecientes.

Esto último resulta particularmente grave si se concibe a la universidad pública como una institución orientada al bien común y que busca contribuir a crear nuevas realidades mediante un ejercicio responsable, disciplinado, dialogal e informado de la autonomía universitaria.

Como corolario de esta situación no debemos hacer oídos sordos a otro dato por lo demás revelador del sesgo mercantilista y empresarial en voga: la matrícula del conjunto de universidades públicas se mantuvo casi estancada en el curso de la última década frente a la triplicación de la misma en las instituciones privadas.

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN ESTUDIOS SUPERIORES, 1990-2001
(Incluye normales)

	<i>37 universidades públicas</i>	<i>Otras instituciones públicas</i>	<i>Universidades privadas</i>
1989-1990	719,138	269,972	223,690
1990-1991	702,669	273,794	229,637
1991-1992	734,501	290,399	243,900
1992-1993	696,669	294,231	264,300
1993-1994	710,891	321,409	280,600
1994-1995	703,357	349,143	301,900
1995-1996	727,189	387,911	339,900
1996-1997	712,448	431,552	374,100
1997-1998	741,295	458,017	421,023
1998-1999	755,365	489,724	481,548
1999-2000	784,051	512,298	548,315
2000-2001	785,033	528,520	605,395

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SESIC. <http://www.sesic.sep.gob.mx/>
Boletín bimestral: *Educación Superior*, CEIICH-UNAM. Año 1, núm. 4, septiembre-octubre 2001.

Y todo esto se sintetiza en un indicador verdaderamente alarmante, que compromete sobremanera el futuro del país: la tasa bruta de escolarización superior fue de apenas 15 por ciento en 2000, medido a partir de los datos del XII Censo General de Población y Vivienda (*Educación Superior*, CEIICH-UNAM. Año 1, núm. 4, septiembre-octubre 2001) o 19 por ciento de acuerdo con información de UNESCO para el periodo 1999-2000. Además de poner de relieve lo “chata” de nuestra pirámide educativa (en tanto espejo del país maquilador que somos), nos sitúa a la zaga de países como Barbados (57 por ciento), El Salvador (18 por ciento), Perú (21 por ciento), Bolivia (33 por ciento), Venezuela (29 por ciento), Argentina (48 por ciento), Chile (34 por ciento), Corea del Sur (72 por ciento) y nuestros dos socios en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Estados Unidos (72 por ciento) y Canadá (60 por ciento). Las palabras salen sobrando ante esta cruda e incultable realidad.

Finalmente, en correspondencia con esta situación, es pertinente subrayar –en tanto indicador de nuestra capacidad de desarrollo endógeno– que

México cuenta (de acuerdo con datos de la OCDE, World Development Indicators, 2001) con 214 científicos e ingenieros en labores de investigación y desarrollo por cada millón de habitantes, frente a 532 de Costa Rica, 660 de Argentina, 2,193 de Corea del Sur, 2,719 de Canadá, 2,831 de Alemania y 3,676 de Estados Unidos. Ello, a su vez, guarda una estrecha relación con el reducido gasto en I y D, el cual correspondió al más bajo de la OCDE: 0.4 por ciento del PIB (equivalente a 34 dólares per cápita), *i.e.* 5.5 veces menor que el promedio de la organización. Para dar una idea más precisa de esta limitante, considérese que por cada dólar por habitante que México invierte en este rubro, nuestro principal socio comercial, Estados Unidos, eroga 30.

De lo hasta aquí expuesto, queda claro que la difícil situación por la que atraviesa la educación superior en el país es efecto y consecuencia del modelo neoliberal de crecimiento exportador imperante. Tal situación prefigura un escenario de supervivencia cada vez más difícil para la universidad pública mexicana, el cual da lugar a la conformación de un círculo vicioso y perverso que es necesario romper.

No podemos simplemente, como bien lo subraya Guillermo Villaseñor (2000: 20-21)

...responder a las demandas de acceso y de diferenciación de la educación superior como una mera reacción inmediata [de adaptación pasiva] a las exigencias de los países desarrollados de incrementar la educación tecnológica en los países emergentes para responder a las necesidades de formación de enclaves de mano de obra barata en una economía globalizada, que propicia una real división internacional del conocimiento con sus efectos de dominación-subordinación.

Ante estas circunstancias, la educación superior y, en especial, la universidad pública, está llamada a cumplir un papel crucial en el proceso de creación de alternativas. Sus funciones y, en particular, las correspondientes a la generación de conocimientos, formación de recursos humanos de alto nivel (con capacidad de aprender a aprender y a forjar nuevas realidades) y difusión de principios democráticos y valores humanistas (*i.e.* contra-hegemonía), cobran particular relevancia en la perspectiva de construir una ruta de desarrollo endógeno, capaz de hacer frente y contrarrestar el impacto subordinante y desnacionalizador de la globalización neoliberal.

Todo esto implica situar a la educación superior como aspecto prioritario de la agenda nacional y actuar en consecuencia, avanzando hacia la construcción de una política de Estado que posibilite tanto el rescate como

el fortalecimiento de esta institución estratégica para el desarrollo y la soberanía nacional. La disyuntiva es, en este sentido, continuar por la senda de lo que Julio Boltvinik denomina globaliobediencia (*La Jornada*, Economía Moral, 22/03/2002) o dar un drástico vuelco de timón para avanzar hacia el desarrollo y la autodeterminación del país.

Bibliografía

- BAKER, G. 1995. "Sector externo y recuperación económica en México." *Comercio Exterior* 45, 5: 398-408.
- CASTELLS, M. 1999. *La era de la información. La sociedad en red*. Vol. 1. México: Siglo XXI.
- CYPHER, J. M. 2000. "El modelo de desarrollo por la vía de exportaciones: el caso de México." Presentado en la Segunda Conferencia Internacional: Los Retos Actuales de la Teoría del Desarrollo, Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo Económico Celso Furtado, octubre 17-20, México.
- . 2001. "Developing Disarticulation Within Mexican Economy." *Latin American Perspectives*, 28, 3: 11-37.
- DELGADO WISE, R. y O. Mañán. 2000. "México: the Dialectics of Export Growth." *Working Papers in International Development*, Saint Mary's University, Working Paper núm. 00.10.2.
- DUSSEL, E. 1996. "From Export-Oriented to Import-Oriented Industrialization: Changes in Mexico's Manufacturing Sector, 1984-1994." pp. 63-83 in *Neoliberalism Revisited: Economic Restructuring and Mexico's Political Future*, editado por G. Otero. Boulder: Westview Press.
- FUJII, G. 2000. "El comercio exterior manufacturero y los límites al crecimiento económico de México." *Comercio Exterior* 50, 11: 954-967.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. 2001. *La universidad necesaria en el siglo XXI*. México: Ediciones Era.
- OCDE. *Education at Glance-OCDE Indicators*. París: OCDE.
- Oxfam. 2002. *Rigged Rules and Double Standards. Trade, globalisation, and the fight against poverty*. Great Britain. www.maketrade-fair.com
- PETRAS, J. 2001. "La revolución informática, la globalización y otras fábulas imperiales" en *Globalización, Imperialismo y Clase Social* de J. Saxe-Fernández y J. Petras. Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas.
- y H. Veltmeyer. 2001. *Globalization Unmasked. Imperialism in the 21st Century*. Canada: Zed books/Fernwood Publishing Company.
- RUEDA, Isabel. 1998. *México: crisis, reestructuración económica, social y política*. México: coed. IIE-UNAM-Siglo XXI.
- SAXE-FERNÁNDEZ J. y O. Núñez. 2001. "Globalización e Imperialismo: la transferencia de excedentes de América Latina" en *Globalización, Imperialismo y Clase Social* de J. Saxe-Fernández y J. Petras. Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas.

- SZÉKELY, Miguel. 2000. "Inequality in Latin America at the Verge of the 21st Century." GDN Meeting. Tokyo. Diciembre 2000.
- TELLO, C. 1996. "La economía mexicana: Hacia el tercer milenio." *Nexos* 223: 47-55.
- UNESCO. Octubre 2002. *Institute for Statistics*. Montreal.
- UNGER, K. 1990. *Las exportaciones mexicanas ante la reestructuración industrial internacional: la evidencia de las industrias química y automotriz*. México: El Colegio de México-FCE.
- VILLASEÑOR GARCÍA, Guillermo. 2000. "La pertinencia de las políticas de educación superior en la Sociedad del Conocimiento" en Daniel Cazés, Eduardo Ibarra y Luis Porter (coords.) Colección: Educación Superior. Tomo II *Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas*. México. CEIICH-UNAM.

Algunos elementos de análisis sobre el financiamiento de la educación superior en México*

Javier Fuentes-Maya, Salvador Martínez Della Rocca y Prócoro Millán Benítez**

Antecedentes

LAS GRANDES transformaciones de la educación superior, que surgieron durante la década de los ochenta, tuvieron como marco el fin de la bipolaridad surgida a partir de la Segunda Guerra Mundial; aunado también el cambio geopolítico en el que se redefinieron los nuevos espacios geográficos, políticos y económicos, y el redimensionamiento de las políticas nacionales hacia una integración mundial a través de los tratados comerciales.

Estos fenómenos aceleraron las estrategias político-económicas de los países, poniendo énfasis en la economía en lugar del desarrollo humano integral y sostenido. De esta manera, se observa la integración económica de Europa y la integración de los mercados regionales –el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Mercosur y el bloque Asiático–. La disimilitud con la que los países se integraron propició, en algunos de ellos, avances sustantivos en lo económico y, en otros, han generado mayores desigualdades, como es el caso de América Latina.

Junto a estas transformaciones se acentuaron las políticas sobre el papel que debe jugar el Estado en el interior de los países integrados a estos cambios. Evidentemente la fortaleza de un país fue un punto determinante para llevar a cabo los nuevos lineamientos, que se pueden resumir en los siguientes:

- a) Una disminución del Estado en tamaño y en sus funciones de intervención en el mercado.
- b) Privatización de las industrias paraestatales y disminución de los subsidios hacia las distintas actividades desarrolladas por productores o prestadores de servicios.
- c) Mayores protecciones al capital financiero nacional e internacional.

*Este artículo corresponde al capítulo primero del libro *Un análisis cuantitativo de la educación en el Distrito Federal*.

**Personal que pertenece al Grupo de la Reforma Universitaria de la UNAM.

En resumen, el mercado o la economía, de acuerdo a estas políticas, es el espacio donde se resolverán los problemas de una mayor democracia en la participación de la población, y de las desigualdades en el acceso a los productos y servicios que deberían prestar los gobiernos legalmente establecidos.

México no estuvo exento de asumir dichas políticas. Desde el inicio de su integración económica su desarrollo ha estado de acuerdo a los lineamientos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Asumir dichas políticas no ha estado separado de sus particularidades que se derivan de su historia y de los sujetos que participan en dicha transformación. Sin embargo, lo que no se puede negar es la voluntad expresa de los distintos gobiernos mexicanos de continuar con estas políticas.

La Educación Superior, y el Sistema Educativo Nacional formaron parte de estas grandes transformaciones. De esa manera, observamos que en el sexenio de Salinas de Gortari termina el Estado benefactor e interventor en la economía. La venta de las paraestatales, la cancelación de los subsidios al campo mexicano, la transformación jurídica del ejido, la disminución del aparato burocrático, entre otras medidas, dan cuerpo a la instrumentación de dichas políticas.

Junto a lo anterior, los conceptos de nacionalidad, solidaridad, salud, alimentación, educación y defensa de los recursos naturales son sustituidos por un nuevo lenguaje: globalización, competitividad, evaluación. Los derechos que todo ciudadano debe tener de acuerdo a la Constitución mexicana son fuertemente atacados como “populistas”. Los problemas de democracia, marginación, exclusión, pobreza, derecho y respeto a las comunidades indígenas son un “punto” temporal del desarrollo económico que será resuelto por el mercado, según estas políticas.

Bajo este embate ideológico, las consecuencias de asumir el mercado como el punto estratégico para el desarrollo del país, ha dejado a los sujetos y a la sociedad civil fuera de un verdadero desarrollo humano sostenido, la estrategia seguida por los distintos gobiernos durante estos 20 años debe ser evaluada.

El Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han realizado estudios sobre la evaluación de los sistemas de educación superior a nivel mundial, regional y por países, de los cuales se han derivado recomendaciones de políticas y estrategias para resolver los problemas estructurales de este rubro educativo. Aunque existen

diferencias entre estos planteamientos, el Banco Mundial ha recomendado, acorde a las estrategias del libre mercado, la privatización de la educación superior,¹ mientras la UNESCO (1995) y la CEPAL (1992) plantean el desarrollo de un proyecto educativo que incorpore los requerimientos del crecimiento económico y de la equidad social, desde la noción del desarrollo humano sostenido.

Como se observa, en el ámbito internacional, existe también un debate acerca del papel que debe jugar la educación superior.

Ante estos embates, nuestro país no ha contado con una política de Estado² que le permita diseñar una estrategia a largo plazo y que evite las interpretaciones de cada grupo gubernamental que asume el poder cada 6 años.

Javier Mendoza³ caracteriza el periodo de 1989-1995 en la Educación Superior como el establecimiento de políticas que le permiten al Estado transitar de un Estado benefactor hacia un Estado evaluador. Cuyas intencionalidades principales, de acuerdo a un análisis comparativo de casos nacionales realizado por Batancur,⁴ son:

Cambio estratégico. Implica la voluntad del Estado de promover cambios institucionales que se articulen con el modelo de desarrollo delineado. Las herramientas fundamentales son los sistemas de premios y sanciones, vinculados a los resultados obtenidos. De ahí que se destaque la evaluación de resultados.

Ordenamiento funcional. El propósito final es establecer correctivos al funcionamiento del sistema a través de los mecanismos de planeación, sin mayores pretensiones de reconfiguración estructural de las instituciones. La evaluación se liga al financiamiento incrementalista, más un plus que se distribuye en función de los resultados de la evaluación. También se utiliza como un instrumento correctivo de situaciones de expansión anárquica de las universidades privadas.

Control político. La intencionalidad es disciplinar a las instituciones de educación superior, en particular a las universidades públicas autónomas que tradicionalmente han sido resistentes a la intervención estatal en las de-

¹Véase Banco Mundial. *La educación superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington, Banco Mundial. 1995.

²Véase caracterización del Estado en *La educación superior y el Estado en Latinoamérica*, p. 53. Editorial CESU y Miguel Ángel Porrúa, 2000.

³Véase *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. Colección, Problemas educativos en México. Editorial CESU y Miguel Ángel Porrúa. 2002.

⁴Véase Nicolás Batancur, "El Estado evaluador en la educación superior", documento del Instituto de Ciencias Políticas, de la Universidad de la República. Montevideo, septiembre de 1995.

cisiones de política universitaria, por medio del control sobre los actores universitarios.

Distribución presupuestal. Se promueve la evaluación para la asignación del financiamiento público a cada una de las unidades del sistema de educación superior, con propósitos que pueden ser diversos: lograr una mayor objetividad y racionalidad en la distribución de los recursos, aligerar al Estado de las presiones corporativas y orientar al sistema en la dirección de los fines determinados por éste.

Mejoramiento de la calidad. La intencionalidad es la búsqueda de la excelencia académica de los procesos y productos universitarios por sí misma, sin supeditarla a objetivos políticos. Este propósito es el más proclamado por los diseñadores de políticas del sector. Los resultados de la evaluación no se ligan de manera directa con las políticas de financiamiento, no se realizan en la lógica de premio-castigo.

Responsabilidad pública. Su propósito es que las instituciones de educación superior rindan cuentas al Estado y a la sociedad de la calidad, pertinencia y eficiencia de sus productos, como medio de garantizar el nivel de los mismos. Es el típico modelo de acreditación centrado en la *accountability*, término cada vez más conocido en el medio.

Contracción del Estado. El Estado evaluador sería la expresión en el ámbito de la educación superior de las ideas neoliberales. Su retraimiento en el sostenimiento y conducción de la educación superior plantea, sin embargo, nuevas tareas que requieren procedimientos de racionalización, como es la evaluación, la diversificación de fuentes de financiamiento y la apertura de mecanismos de mercado.⁵

Las intencionalidades expuestas anteriormente han impactado de manera diferente a los países de Latinoamérica. Sin embargo, uno de los efectos, que más impactó a la educación superior en dichos países, es un abandono relativo del financiamiento de este nivel educativo y, en consecuencia, una mayor participación de los particulares.

México no ha estado exento de estos efectos. Es en 1994 cuando se inicia el proceso de adaptación de las políticas de financiamiento educativo nacionales a las tendencias internacionales; las intencionalidades de las políticas educativas internacionales cobran un mayor vigor en la educación media superior y superior.

⁵ En análisis del resultado de las intencionalidades del estudio comparativo fue tomado del libro de Javier Mendoza Rojas, *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. Colección, Problemas Educativos de México. Edit. CESU. Miguel Ángel Porrúa, pp. 41-42.

CUADRO 1
GASTO EN EDUCACIÓN¹
(Millones de pesos)

Años	Gasto nacional		Gasto nacional Público							Gasto público Federal por nivel educativo				Estatal y municipal
	Nacional	Total	Total	Federal ² SEP ³	Obras Sías ⁴	Estatal ⁵	Municipal ⁶	Privado ⁶	Básica	Media superior	Superior	Otros ⁷		
1980	219.1	204.1	166.3	140.0	26.5	34.8	3.0	15.0	63.2	15.4	30.2	57.5	37.8	
1990	29,722.7	27,321.7	22,333.9	18,369.8	3,964.1	4,888.2	99.6	2,401.0	9,266.9	2,261.7	3,716.9	7,088.4	4,987.8	
1991	406,444.2	38,514.2	32,255.8	27,056.2	5,199.6	6,143.4	115.0	2,130.0	13,014.2	2,932.3	5,241.6	11,067.7	6,258.4	
1992	53,234.3	49,828.1	42,637.9	36,158.0	6,479.9	7,029.9	160.3	3,406.2	18,750.9	3,648.1	7,020.2	13,218.7	7,190.2	
1993	66,256.9	62,408.0	54,556.1	46,241.9	8,314.2	7,676.9	175.0	3,848.9	25,715.1	4,812.3	8,852.7	15,176.0	7,851.9	
1994	77,339.2	73,292.5	65,036.8	56,587.0	8,449.8	8,071.6	184.1	4,046.7	33,747.0	6,445.4	10,881.0	13,963.4	8,255.7	
1995	90,546.8	86,292.0	77,611.9	68,836.9	8,341.3	8,486.6	193.5	4,254.8	40,469.9	9,903.7	13,901.8	13,276.5	8,680.1	
1996	146,756.2	121,020.0	100,793.0	93,227.5	6,820.9	19,998.5	228.5	25,736.2	54,326.4	12,835.9	17,753.7	15,877.0	20,227.0	
1997	183,524.4	151,257.1	126,824.9	118,444.3	8,450.6	24,092.5	269.7	32,267.3	71,844.0	14,586.1	20,868.6	19,596.2	24,362.2	
1998	229,088.3	186,312.7	157,544.9	155,161.6	2,383.3	28,449.2	318.6	42,775.6	101,274.3	16,290.0	29,247.0	10,733.6	28,767.8	
1999	280,255.8	225,826.4	187,153.6	184,956.3	2,197.2	38,290.6	382.2	54,429.4	119,519.3	18,741.9	33,934.5	14,957.9	38,672.8	
2000	329,126.6	266,177.5	223,202.8	221,062.5	2,140.3	42,515.9	458.7	62,949.1	144,718.5	21,474.5	40,339.1	16,670.7	42,974.6	
2001 ^e	376,397.7	303,789.9	254,808.8	251,305.6	3,503.2	48,439.3	541.8	72,607.9	163,021.8	23,166.5	42,665.4	25,955.1	48,981.1	

Fuente: Primer Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 2001. Anexo. México. Presidencia de la República.

¹Cuadro reestructurado por el sector responsable. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

²La información reportada corresponde a la clasificación administrativa del gasto federal en educación.

³De 1990 a 1992 se refiere a la clasificación sectorial de educación en adelante a los Ramos 11 y 25 (Secretaría de Educación Pública y Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, Tecnológica y de Adultos, respectivamente). Para 1995 y 1996 no incluyen el Fondo de Ahorro Capitalizable y de Retiro de la SEP, asimismo para 1995 tampoco se considera el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, dichos montos que se incluyen en el total federal equivalen a 433.7 millones para 1995 y 744.6 millones de pesos para 1996. De 1998 a 2001 se incorpora, además de los Ramos 11 y 25, la parte destinada a educación en el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), así como las aportaciones a seguridad social. En los años 2000 y 2001 se incluyen estimaciones de la SEP por 1,682.5 y 1,315.8 millones de pesos, respectivamente, relativas al Programa de Apoyo Federal a Entidad Federativa (PAFEF).

⁴Desde 1998 no incluye las aportaciones a seguridad social.

⁵Dato actualizado a partir de 1996, en virtud de que estaba subestimado. Actualmente esta información es proporcionada por los gobiernos de los estados a través de un formato anual que mejora significativamente a los anteriores. Además, esta información se complementa con datos de la SEP, con las plantillas de personal, cuyo pago viene de financiamiento propio de los estados. Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa.

⁶De 1996 en adelante, se estima la participación de este rubro con información captada en las formas estadísticas continuas que aplica la SEP a cada centro de trabajo docente en inicio de cursos. Se complementa con la Encuesta sobre el Financiamiento en Instituciones Particulares en 1997, en coordinación con el INEGI.

⁷Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos; para 1999 y 2000 se adicionan los recursos del Instituto Mexicano de la Juventud; también comprende lo ejercido por otras secretarías de Estado en educación, seguridad social y otros servicios de apoyo a la educación.

De 1995 a 1997, cifras actualizadas por la dependencia responsable. A partir de 1998, la seguridad social se incorpora en la parte de educación básica y los servicios federales centralizados de educación media superior y superior del sistema escolarizado.

^eCifras estimadas.

Inversión en educación

Los datos del cuadro anterior muestran el financiamiento público y privado en educación, a precios corrientes. Adicionalmente, estos datos reflejan los efectos inflacionarios de las distintas crisis que ha sufrido el país.

Con la finalidad de obtener la mayor información de los datos y sus intencionalidades, el análisis se desarrollará fundamentalmente en tres enfoques:

- a) Análisis del financiamiento en pesos constantes de 1993.⁶ Este análisis nos permite homogeneizar el financiamiento a precios constantes de 1993, evitando de esta manera las posibles interpretaciones erróneas que surgen de los efectos inflacionarios.
- b) Análisis del financiamiento, en términos del producto interno bruto (PIB). Este análisis permite observar el porcentaje que está representando la inversión en el sector educativo con respecto al PIB. Adicionalmente representa las prioridades que el gobierno federal le asigna a la educación.
- c) Análisis porcentual con respecto al gasto nacional en educación del gasto público y privado.

Análisis del financiamiento en pesos constantes de 1993

Los datos del cuadro 2 tienen un punto de inflexión que lo divide en dos. El dato del año de 1994 representa, en términos reales, la inversión más alta durante el primer quinquenio de los noventa para la mayoría de los conceptos que se encuentran en cada columna; representa el año de la toma de grandes decisiones en materia educativa, que realizó el gobierno federal a través del financiamiento público.

Con la finalidad de observar claramente este efecto y sus repercusiones, graficamos la inversión pública (la suma del financiamiento federal, municipal y estatal), la inversión privada y la inversión nacional.

La gráfica 1 ilustra el rompimiento de las políticas de financiamiento del gobierno federal en materia educativa. Son varios los elementos que es necesario resaltar:

- a) De 1980 a 1995 el gasto nacional y el gasto público tienen un comportamiento similar, con diferencias poco significativas. Esta época marca lo que Brunner⁷ caracteriza como el modelo de administración benevolente, donde el estado financia la educación, sobre todo nivel superior, de forma paternal

⁶Para deflactar se utilizó el Índice Implícito del PIB del Banco de México. <http://www.banxico.org.mx/>

⁷José J. Brunner, *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Chile, Flacso, 1993.

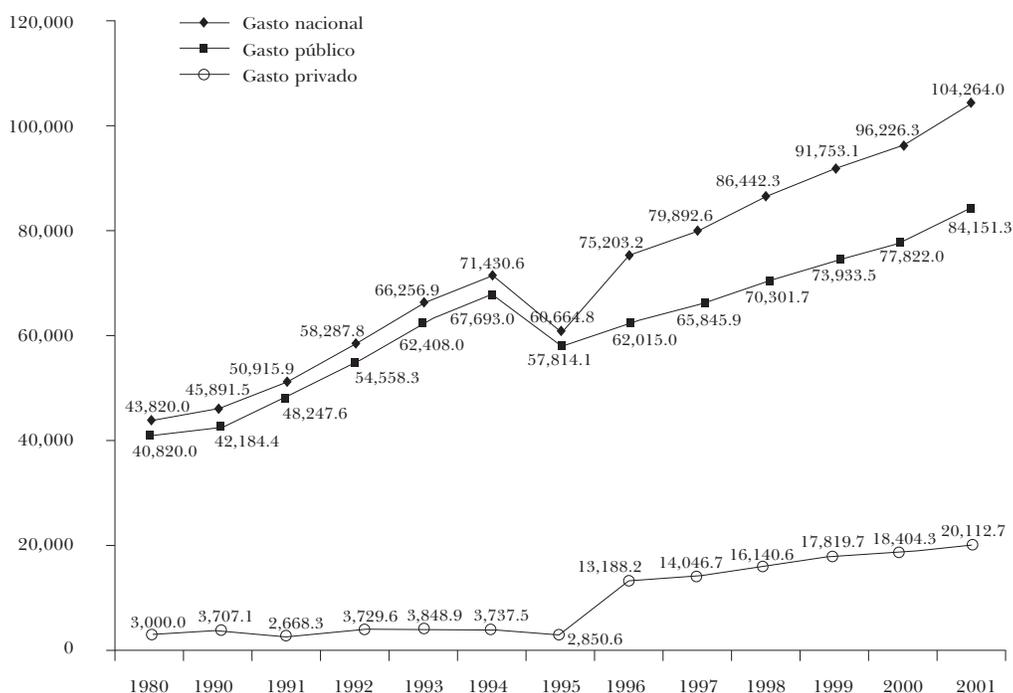
CUADRO 2
GASTO EN EDUCACIÓN
(Millones de pesos a precios constantes de 1993)

Años	Gasto nacional Público										Gasto público Federal por nivel educativo			
	Nacional	Total	Total	Federal SEP	Otras Srtas.	Estatal	Muni-cipal	Privado	Básica	Media superior	Superior	Otros ⁷	Estatal y muni-cipal	
1980	43,820.0	40,820.0	33,260.0	27,994.2	5,302.8	6,960.0	600.0	3,000.0	12,640.0	3,080.0	6,040.0	11,500.0	7,560.0	
1990	45,891.5	42,184.4	34,483.3	28,362.7	6,120.6	7,547.3	153.8	3,707.1	14,308.0	3,492.0	5,738.8	10,944.4	7,701.1	
1991	50,915.9	48,247.6	40,407.6	33,893.9	6,513.7	7,696.0	144.1	2,668.3	16,303.2	3,673.4	6,566.3	13,864.7	7,840.0	
1992	58,287.8	54,558.3	46,685.5	39,590.5	7,095.0	7,697.3	175.5	3,729.6	20,530.9	3,994.4	7,686.6	14,473.6	7,872.8	
1993	66,256.9	62,408.0	54,556.1	46,241.9	8,314.2	7,676.9	175.0	3,848.9	25,715.1	4,812.3	8,852.7	15,176.0	7,851.9	
1994	71,430.6	67,693.0	60,068.1	52,263.8	7,804.3	7,454.9	170.0	3,737.5	31,168.8	5,953.0	10,049.7	12,896.6	7,625.0	
1995	60,664.8	57,814.1	51,998.6	46,119.5	5,885.5	5,685.9	129.6	2,850.6	27,114.1	6,675.5	9,314.0	8,895.0	5,815.5	
1996	75,203.2	62,015.0	51,650.0	47,773.2	3,495.3	10,247.9	117.1	13,188.2	27,838.8	6,577.6	9,097.6	8,136.0	10,365.0	
1997	79,892.6	65,845.9	55,240.4	51,561.7	3,678.8	10,488.1	117.4	14,046.7	31,275.4	6,349.7	9,084.6	8,530.7	10,605.5	
1998	86,442.3	70,301.7	59,446.7	58,547.4	899.3	10,734.8	120.2	16,140.6	38,214.0	6,146.7	11,035.8	4,050.1	10,855.0	
1999	91,753.1	73,933.5	61,272.4	60,553.0	719.3	12,536.0	125.1	17,819.7	39,129.5	6,135.9	11,109.8	4,897.1	12,661.1	
2000	96,226.3	77,822.0	65,257.5	64,631.8	625.8	12,430.3	134.1	18,404.3	42,311.2	6,278.5	11,793.9	4,874.0	12,564.4	
2001 ^e	104,264.0	84,151.3	70,583.3	69,612.9	970.4	13,417.9	150.1	20,112.7	45,157.8	6,417.2	11,818.5	7,189.7	13,568.0	

Fuente: Cuadro elaborado con datos del Primer Informe de Gobierno 1o. de septiembre de 2001. Anexo. Presidencia de la República Mexicana, Banco de México. <http://www.banxico.org.mx>
^e Cifras estimadas.

a través de incrementos presupuestales sin ningún tipo de consideraciones, tales como la calidad, la equidad y la eficiencia. Sin embargo, también durante esta época se van constituyendo las bases para la transición hacia un Estado evaluador.

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL GASTO EDUCATIVO NACIONAL,
PÚBLICO Y PRIVADO
(Millones de pesos constantes de 1993)



La transición en la educación superior se dio fundamentalmente en dos ejes. El primer eje es la diversificación del salario del investigador o profesor, a través de mecanismos de evaluación, como el Sistema Nacional de Investigadores y el Programa de Estímulos a la Productividad, que de acuerdo a cada institución adquiere connotaciones diferentes. Este primer eje estuvo acompañado de una diferenciación cuantitativa y cualitativa de las plantas docentes de las diversas instituciones, sobre todo cuando el salario real de los investigadores sufrió durante esta época una disminución importante y las aportaciones económicas de los designados en estos programas no cuentan para la jubilación de éstos.

El segundo eje es la diferenciación de las vías para el fortalecimiento institucional, cuyo acceso a dichos recursos depende de organismos que asignan montos a través de mecanismos evaluadores y fijación de metas, tales como el Padrón de Posgrado, el Fondo para la Modernización de Educación Superior, el Programa para el Mejoramiento del Profesorado. Este segundo eje implicó también una diferenciación en el conjunto de las instituciones y una competencia para acceder a dichos recursos, cuyas metas y logros cada vez dependen menos de las instituciones y obedecen más a los recursos económicos que se aportan vía los distintos instrumentos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

La implantación de estos instrumentos evaluadores se realizó en el conjunto heterogéneo de las instituciones de educación superior, creando mayores diferenciaciones en el interior de ellas y entre ellas.

Todos estos procesos no pasaron sin protestas y negociaciones de los distintos representantes de las instituciones. Sin embargo, fue de esta manera como la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) ha adquirido el papel relevante como organismo intermediario entre el gobierno y las universidades e instituciones de educación superior. Su papel cada vez es más estratégico para la planeación y evaluación de programas, así como para la negociación del financiamiento de las instituciones.

Un elemento adicional, que marca esta etapa referida, es el gran crecimiento de la matrícula de educación superior y el establecimiento de filtros cada vez más estrictos para el acceso a la educación superior pública.

Estos antecedentes marcan la segunda etapa de los noventa y los primeros años del siglo XXI.

De 1995 al 2001, se observa en la gráfica 1, se pierde el nivel de inversión pública erogado en 1994 en el sector educativo; vuelve a adquirir un nivel semejante hasta 1998. El nivel de crecimiento de la inversión, durante este segundo periodo, es menor al del primer quinquenio de los noventa. Evidentemente, en esta gráfica no se resalta en qué nivel educativo la disminución de la inversión pública fue mayor. Lo cual se verá más adelante. Esta pérdida en el crecimiento de la inversión pública marca el término del Estado benefactor y el inicio, en términos del financiamiento público en la educación, del Estado evaluador. Esto no significa que ya durante los noventa se realizaran los cambios estructurales y de penetración hacia las instituciones públicas. Simplemente señala que, en términos de financiamiento,

los instrumentos de política de las autoridades federales estaban suficientemente apalancados en el conjunto de las instituciones y les fue posible instrumentar las políticas indicadas por el Banco Mundial.

b) El segundo elemento sobresaliente corresponde a una separación entre la inversión pública y la inversión nacional desde 1995. Tal tendencia, como se nota en la gráfica, es divergente. Significa un abandono relativo de la inversión pública en la educación superior, cuyo impacto en la sociedad es necesario medir. Las “pendientes” de la inversión pública en los dos periodos analizados anteriormente presentan diferenciaciones importantes.

c) El tercer elemento corresponde a la inversión de los particulares en la educación. Durante 1990 la inversión privada significaba un 8.8 por ciento de la inversión pública, en 1996 alcanzó el porcentaje de 21.3 por ciento y en el año 2001 su porcentaje se elevó a 23.9 por ciento. Como se observa, la participación de los particulares, a partir de 1996, se vuelve relevante y significa casi una cuarta parte de la inversión pública en educación para el año 2001. Este fenómeno ha propiciado la diferenciación del gasto público y el nacional y el abandono relativo del gobierno federal en la educación.

Durante toda esta transición hacia un Estado evaluador, los distintos instrumentos de política de fomento y planeación en el sector educativo atraviesan necesariamente por una centralización de las decisiones, siendo la SEP, a través de las subsecretarías y los distintos programas, los encargados de ubicar la evaluación como un instrumento para la asignación del financiamiento. La ansiada descentralización educativa ha quedado postergada hasta el establecimiento de las nuevas reglas y mecanismos de negociación. Por eso el principal financiamiento hacia los niveles escolarizados ha quedado todavía registrado en el gasto federal en educación. Las aportaciones de los estados y municipios hacia el sistema escolarizado todavía no modifican sustancialmente los montos manejados por la Secretaría de Educación Pública. Por esto los datos del gasto federal, en los distintos niveles educativos, son representativos de las políticas federales.

Por lo anterior, es importante ver el comportamiento de la inversión federal en los niveles escolares. En la siguiente gráfica se muestra dicho comportamiento, en términos de pesos constantes de 1993.

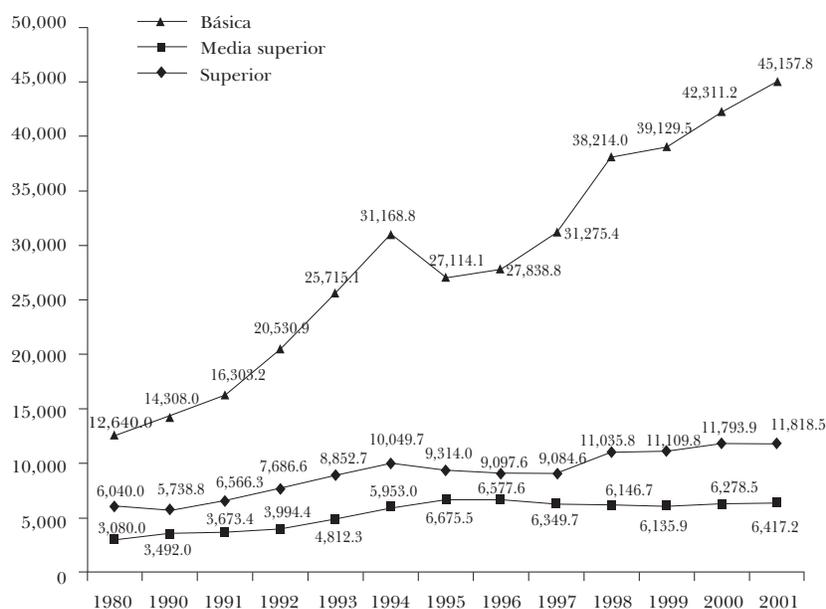
Como se observa en la gráfica 2, los principales señalamientos son los siguientes:

a) *La inversión federal en educación básica* es el nivel que tuvo el mayor recorte de 1994 a 1995. Sin embargo, fue la que tuvo su mayor recuperación du-

rante el segundo quinquenio de los noventa hasta el año 2001, como se puede observar en la gráfica. Lo anterior propició un impacto negativo en la cobertura de la población de 6 a 13 años, en edad de cursar la primaria. La tasa bruta de escolaridad de este nivel en 1990 fue de 86 por ciento y en el año 2000 fue de 84.1 por ciento, que significa que de cada 100 niños de 6 a 13 años, en 1990, 14 no tenían acceso a la primaria y en el año 2000, 16 no tuvieron acceso a este nivel. Los primeros efectos de estas políticas cobraron sus “víctimas” en los niños de 6 a 13 años. El incremento de la pobreza será otro factor que agudice el acceso y permanencia de esta población al sistema escolarizado público. Adicionalmente se sabe que es necesaria una reforma profunda en este nivel escolar dados los resultados de las últimas evaluaciones internacionales. La evaluación, como instrumento de financiamiento, sin una inversión pública sustantiva en este nivel, propiciará una mayor exclusión de la población de menores recursos. Poner la “economía” como instrumento generador de equidad y de mejores oportunidades, en vez de visualizar un desarrollo humano integral y sostenido, traerá como consecuencia un incremento de la desigualdad y cerrará los caminos de la movilidad social.

GRÁFICA 2

EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERAL EDUCATIVO POR NIVEL ESCOLAR
(Millones de pesos constantes de 1993)



El caso del nivel de secundaria es diferente. Aquí se observa que la tasa bruta de escolaridad de este nivel se incrementó de 1990 al año 2000, pasando de 51.6 a 64.6 por ciento en este periodo. Aun con este incremento de la tasa bruta de escolaridad, todavía en el año 2000, de cada 100 jóvenes de 13 a 16 años, 35 no estaban inscritos en este nivel educativo de carácter obligatorio.

b) *La inversión federal en educación media superior* presentó una caída en el gasto de 1995 a 1996. Esta caída divide el comportamiento histórico en dos periodos: de 1990 a 1995 y de 1996 al año 2001. Durante el primer periodo se observa que el crecimiento de la inversión, con relación al año base, fue de 91.2 por ciento; durante el segundo periodo, tomando como año base 1996, tuvo un decremento en la inversión de 2.4 por ciento. Este decremento en la inversión federal no corresponde al comportamiento de la matrícula. Del periodo del ciclo escolar de 1990-1991 al ciclo escolar 1995-1996, el crecimiento de la matrícula fue de 16.1 por ciento y en el periodo de 1996-1997 al 2000-2001 fue de 13.4 por ciento. El decremento de la inversión federal representó una disminución de 2.7 puntos porcentuales en el crecimiento de la matrícula. Los efectos esperados de las políticas en este nivel corresponden a una mayor participación de los particulares y una diversificación de la oferta educativa, sobre todo en la dirección de preparar cuadros técnicos capacitados para la industria, como es el caso de la opción de profesional técnico. En los dos casos, los resultados indican lo contrario a lo esperado de dichas políticas. En el ciclo 1990-1991 el porcentaje de la matrícula de los particulares en el bachillerato, con relación al nacional de esa opción, era de 22.7 por ciento; en el ciclo 1995-1996 fue de 19.5 por ciento y en el ciclo 2000-2001 fue de 21.7 por ciento. Lo que indica un crecimiento mayor en las opciones públicas. En el segundo caso, profesional técnico, en el ciclo 1990-1991 el porcentaje de los particulares, en relación al nacional de esa opción, fue de 31.2 por ciento; en el ciclo 1995-1996 fue de 24.3 por ciento y en el ciclo 2000-2001 fue de 22.3 por ciento.

Sin embargo, lo que sí lograron con estas políticas fue la limitación del crecimiento de la matrícula de las instituciones autónomas, tanto en profesional técnica como en el bachillerato. En el caso del bachillerato la mayoría de las instituciones de esta opción está ligada a las universidades autónomas y en el ciclo 1990-1991 su matrícula representaba el 21.5 por ciento, en el ciclo 1995-1996 el 16.6 por ciento y en el ciclo 2000-2001 el 16.8 por ciento de la matrícula nacional de bachillerato.

Los efectos son dos en este nivel. El primero corresponde a las intenciones por desligar el bachillerato de las universidades autónomas, que se han visto frustradas hasta este momento. Han encontrado por la vía de financiamiento un mecanismo claro de regulación de las matrículas de las instituciones autónomas.

El segundo efecto es el fomento hacia una mayor participación de los particulares, vía el examen de admisión y el rechazo de una gran cantidad de jóvenes que demandan estudios en este nivel y que encontrarían como elección para continuar sus estudios la opción de los particulares. Esta opción, como se observa por el crecimiento de la matrícula de los particulares, ha resultado poco elegible para la mayoría de los rechazados.

c) La inversión federal en educación superior es donde las políticas neoliberales se presentan de una manera más acabada, como se ha detallado anteriormente. De 1990 a 1994 el incremento en la inversión que se dio fue de 75.1 por ciento, tomando como base la inversión de 1990. Después de 1994 se observa un decremento en la inversión durante los tres años siguientes, para posteriormente volver a incrementar y recuperar los niveles que se tenían en 1994. En el periodo de 1994 a 2001 el crecimiento fue de únicamente el 17.6 por ciento.

Los efectos del abandono relativo de la inversión federal en educación superior, junto con el establecimiento de los diversos instrumentos de evaluación y fraccionamiento del salario de los profesores y del presupuesto de las instituciones de educación superior, propiciaron un mercado de particulares en este nivel. Durante el periodo de 1990 a 1994 el crecimiento de la matrícula de los privados fue de 34.0 por ciento; el público, 8.6 por ciento. En el periodo 1994-2001 el crecimiento de los privados fue de 105.8 por ciento; el público, 26.3 por ciento. El incremento que se observa de los particulares en el sistema educativo se dirigió fundamentalmente hacia el nivel de educación superior.

Los efectos del crecimiento de los particulares fueron diversos, entre los que podemos señalar son los siguientes:

- En los distintos subsistemas de educación superior tuvo impactos diferenciados. En Normal-licenciatura el porcentaje de la matrícula de los particulares, con respecto a la matrícula nacional de esta opción en el ciclo 1990-1991, era 28.8 por ciento; para el ciclo 2000-2001 fue de 41.8 por ciento. En licenciatura universitaria y tecnológica el porcentaje de la matrícula de los particulares, con respecto a la matrícula nacional de esta opción en el ciclo 1990-1991, era 18.1 por ciento; para el ciclo 2000-2001 fue de 31.7 por

ciento. En el posgrado el porcentaje de la matrícula de los particulares, con respecto a la matrícula nacional de esta opción en el ciclo 1990-1991, era 19.4 por ciento; para el ciclo 2000-2001 fue de 41.7 por ciento. Como se observa, y a diferencia del nivel medio superior, las políticas de restricción presupuestal federales hacia el nivel de educación superior han tenido resultados acordes a las políticas neoliberales, esperadas por el Banco Mundial. En la actualidad se puede decir que existe un mercado bien definido de los particulares en este nivel, producto de la instrumentación de las políticas federales.

- Otro efecto combinado del crecimiento de los particulares y el abandono relativo del financiamiento federal en educación superior es el impacto en las universidades autónomas y estatales. De esta manera, en 1990, en la opción de licenciatura universitaria y tecnológica, el porcentaje de la matrícula estatal y autónoma, con respecto al total nacional, en el ciclo 1990-1991, era de 13.1 por ciento y 52.4 por ciento, respectivamente. Para el ciclo 2000-2001 los porcentajes respectivos eran de 6.4 por ciento y 44.9 por ciento. En el posgrado la situación no es diferente; el porcentaje de la matrícula estatal y autónoma, con respecto al total nacional, en el ciclo 1990-1991 era de 14.4 por ciento y 54.9 por ciento, respectivamente. Para el ciclo 2000-2001 los porcentajes respectivos eran de 3.4 por ciento y 41.6 por ciento. Mientras que en las instituciones federales, en la Licenciatura Universitaria, en 1990-1991, el porcentaje era de 16.4 por ciento, en el ciclo 2000-2001 fue de 17.1 por ciento. En posgrado el porcentaje de la matrícula de las instituciones federales pasó de 11.3 por ciento en el ciclo 1990-1991 a 13.3 por ciento en el ciclo 2000-2001.

Un rasgo adicional de las políticas desarrolladas por el Estado evaluador, en el interior de las instituciones públicas de educación superior, se expresa en las limitaciones de la matrícula de las instituciones estatales y autónomas. Se observa que la autonomía de las instituciones de enseñanza superior representa problemas a vencer por parte de las actuales políticas educativas.

Análisis del financiamiento con respecto al Producto Interno Bruto⁸

El análisis del presupuesto nacional, con relación al PIB, ofrece y viene a revelar la misma problemática que el análisis del presupuesto en términos constantes. Adicionalmente nos ofrece una panorámica mejor de los efec-

⁸La suma de los porcentajes en el cuadro 3 no coinciden debido al redondeo de las cifras.

CUADRO 3
GASTO EN EDUCACIÓN/PIB
(Porcentaje)

Años	Gasto nacional Público					Gasto público Federal por nivel educativo					Estatad y Muni- cipal (%)	
	Nacional (%)	Total (%)	SEP (%)	Federal Otras Sñías. (%)	Estatad (%)	Muni- cipal ^c (%)	Privado (%)	Básica (%)	Media Superior (%)	Superior (%)		Otros (%)
1990	4.0	3.7	2.5	0.5	0.7	0.0	0.3	1.3	0.3	0.5	1.0	0.7
1991	4.3	4.1	2.9	0.5	0.6	0.0	0.2	1.4	0.3	0.6	1.2	0.7
1992	4.7	4.4	3.2	0.6	0.6	0.0	0.3	1.7	0.3	0.6	1.2	0.6
1993	5.3	5.0	3.7	0.7	0.6	0.0	0.3	2.0	0.4	0.7	1.2	0.6
1994	5.4	5.2	4.0	0.6	0.6	0.0	0.3	2.4	0.5	0.8	1.0	0.6
1995	4.9	4.7	3.7	0.5	0.5	0.0	0.2	2.2	0.5	0.8	0.7	0.5
1996	5.8	4.8	3.7	0.3	0.8	0.0	1.0	2.2	0.5	0.7	0.6	0.8
1997	5.8	4.8	3.7	0.3	0.8	0.0	1.0	2.3	0.5	0.7	0.6	0.8
1998	6.0	4.8	4.0	0.1	0.7	0.0	1.1	2.6	0.4	0.8	0.3	0.7
1999	6.1	4.9	4.0	0.0	0.8	0.0	1.2	2.6	0.4	0.7	0.3	0.8
2000	6.0	4.9	4.0	0.0	0.8	0.0	1.1	2.6	0.4	0.7	0.3	0.8
2001 ^c	6.5	5.3	4.4	0.1	0.8	0.0	1.3	2.8	0.4	0.7	0.4	0.8

Fuente: Cuadro elaborado con datos del Primer Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 2001. Anexo. México. Presidencia de la República Mexicana.
Banco de México. <http://www.banxico.org.mx>
^c Cifras estimadas.

tos sobre la educación superior. Los principales señalamientos son los siguientes:

- a) De la misma manera que en el cuadro 2, existe un punto de “inflexión” en el periodo de 1994-1995, que divide el comportamiento de la inversión pública y privada durante la década.
- b) En 1990 el porcentaje de la inversión nacional con respecto al PIB fue de 4 por ciento, donde la inversión pública representaba el 3.7 por ciento y la inversión privada el 0.3 por ciento. A partir de ese año hasta 1994 el porcentaje nacional presenta incrementos sustentados básicamente en los incrementos de la inversión pública, la privada únicamente se incrementó en 0.1 puntos porcentuales en ese periodo. Los cambios en las aportaciones se dieron a partir de 1996 y el porcentaje de la inversión pública permanece casi constante hasta el año 2000. Mientras que la inversión privada pasa de 0.2 por ciento del PIB en 1995 al 1.3 por ciento del PIB en el año 2001.⁹ Entre las recomendaciones de la OCDE hacia sus países miembros se encuentra una aportación de los gobiernos de al menos el 8 por ciento del PIB.
- c) En términos de la inversión federal en el sistema escolarizado se observa que de 1990 a 1994 existe un incremento sostenido en el porcentaje de la inversión federal con respecto al PIB. En el caso de la educación básica llega al 2.4 por ciento, la educación media superior al 0.5 por ciento y la educación superior al 0.8 por ciento del PIB en 1994. A partir de ese año, el único rubro que se recupera y se incrementa es la educación básica, mientras que la media superior y superior disminuye en 0.1 puntos porcentuales hasta el año 2001. Esta reducción del gasto público en educación media superior y superior representó la imposibilidad de afrontar el crecimiento matricular. Junto a lo anterior se generaron mecanismos de valuación y filtros de acceso a estos sistemas, que en el caso de la educación superior han representado la conformación de un “mercado” para los particulares.
- d) Este abandono relativo de la educación superior a las fuerzas del mercado y a diversos instrumentos de evaluación, como un mecanismo de asignación presupuestal, ha carecido de una orientación de las autoridades federales sobre el papel que debe jugar la formación de recursos humanos de los particulares, tanto en licenciatura como en el posgrado. Seguramente se espera que el “mercado” determine las orientaciones.

En espera de estas orientaciones del mercado, los particulares han crecido fundamentalmente en las áreas de Ciencias Sociales, Administración, Educación y Humanidades. Formando, fundamentalmente, licenciados en leyes, contadores, administradores de empresas, maestros y licenciados

⁹ Este dato es estimado.

CUADRO 4
POBLACIÓN ESCOLAR DE LICENCIATURA POR RÉGIMEN,
SEGÚN ÁREAS DE ESTUDIOS, 2000

<i>Instituciones</i>	<i>Ciencias Agropecuarias</i>	<i>Ciencias de la Salud</i>	<i>Ciencias Naturales y Exactas</i>	<i>Ciencias Sociales y Administrativas</i>	<i>Educación y Humanidades</i>	<i>Ingeniería y Tecnología</i>	<i>Total</i>
Públicas	38,623	123,413	30,900	484,764	47,192	393,839	1'118,731
Privadas	1,712	19,254	1,798	304,408	18,881	120,624	466,677
Total	40,335	142,667	32,698	789,172	66,073	514,463	1,585,408
% (privadas/total)	4.24	13.50	5.50	38.57	28.58	23.45	29.44

Fuente: Anuario Estadístico 2000. Población Escolar de Licenciatura en Universidades e Instituciones Tecnológicas. ANUIES.

CUADRO 5
POBLACIÓN ESCOLAR DE LICENCIATURA POR RÉGIMEN,
SEGÚN ÁREAS DE ESTUDIOS, 1995

<i>Instituciones</i>	<i>Ciencias Agropecuarias</i>	<i>Ciencias de la Salud</i>	<i>Ciencias Naturales y Exactas</i>	<i>Ciencias Sociales y Administrativas</i>	<i>Educación y Humanidades</i>	<i>Ingeniería y Tecnología</i>	<i>Total</i>
Públicas	30,078	107,023	19,939	432,736	29,560	323,526	942,862
Privadas	1,445	9,547	1,131	185,969	5,803	70,674	274,569
Total	31,523	116,570	21,070	618,705	35,363	394,200	1,217,431
% (privadas/total)	4.58	8.19	5.37	30.06	16.41	17.93	22.55

Fuente: Anuario Estadístico 1995. Población Escolar de Licenciatura en Universidades e Instituciones Tecnológicas. ANUIES.

en informática. Es en estas áreas donde se observan crecimientos sustantivos de las instituciones de educación superior de los particulares, como se observa en los siguientes cuadros.

Los cuadros 4 y 5 reflejan, además de la participación de los particulares en las distintas áreas de conocimiento, las fortalezas de las instituciones públicas en áreas que cobran especial relevancia en un mundo globalizado, donde las competencias se dan en función del valor agregado de los productos, es decir, del valor tecnológico contenido. Hasta estos momentos, en los umbrales del siglo XXI, estas políticas del libre mercado no han podido destruir las fortalezas de muchas instituciones públicas, sobre todo de algunas autónomas.

CUADRO 6
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EDUCATIVO FEDERAL
POR NIVEL EDUCATIVO, CON RESPECTO AL GASTO NACIONAL
DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Años	<i>Nacional (millones de pesos constantes de 1993)</i>	<i>Gasto nacional Público Federal por nivel educativo</i>						
		<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Media superior</i>	<i>Superior</i>	<i>Otros</i>	<i>Estatad y municipal</i>	<i>Privado</i>
1980	43,820.0	93.2	28.8	7.0	13.8	26.2	17.3	6.8
1990	45,891.5	91.9	31.2	7.6	12.5	23.8	16.8	8.1
1991	50,915.9	94.8	32.0	7.2	12.9	27.2	15.4	5.2
1992	58,287.8	93.6	35.2	6.9	13.2	24.8	13.5	6.4
1993	66,256.9	94.2	38.8	7.3	13.4	22.9	11.9	5.8
1994	71,430.6	94.8	43.6	8.3	14.1	18.1	10.7	5.2
1995	60,664.8	95.3	44.7	11.0	15.4	14.7	9.6	4.7
1996	75,203.2	82.5	37.0	8.7	12.1	10.8	13.8	17.5
1997	79,892.6	82.4	39.1	7.9	11.4	10.7	13.3	17.6
1998	86,442.3	81.3	44.2	7.1	12.8	4.7	12.6	18.7
1999	91,753.1	80.6	42.6	6.7	12.1	5.3	13.8	19.4
2000	96,226.3	80.9	44.0	6.5	12.3	5.1	13.1	19.1
2001	104,264.0	80.7	43.3	6.2	11.3	6.9	13.0	19.3

Fuente: Cuadro elaborado con datos del Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. 1o. de septiembre de 2001.

Análisis del porcentaje de la inversión pública con respecto a la inversión nacional en educación

El cuadro 6 es resultado del abandono relativo de la educación superior, del fomento y del fortalecimiento de los particulares en los distintos niveles educativos. Se observa que el porcentaje de la inversión de los particulares, con respecto al nacional, pasó de 1990 al 2001 del 8.1 al 19.3 por ciento.

A partir de 1995 se revela una disminución porcentual con respecto al nacional de la inversión federal en la educación media superior y superior. Reafirmando las tendencias expuestas en el inicio de este artículo.

Un efecto adicional, que resulta de un abandono relativo del financiamiento público en los niveles de educación media superior y superior y un crecimiento de la matrícula en las instituciones públicas de este nivel, es el costo por alumno en las instituciones públicas.

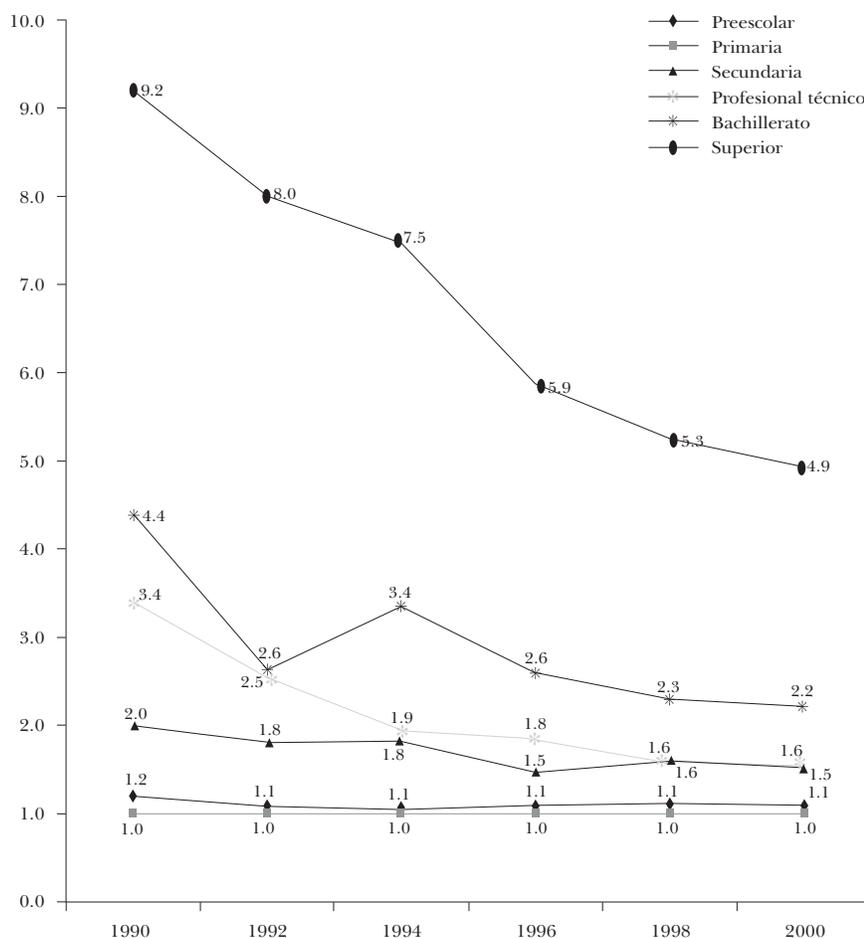
Con la finalidad de observar claramente este efecto, se gráfica el cociente del costo-alumno público de los distintos niveles escolares, con respecto al costo-alumno público del nivel de primaria (véase gráfica 4).

Los resultados son más que elocuentes. Mientras que en 1990 el costo-alumno del nivel de educación superior, con respecto al correspondiente de primaria, era 9.2 y el de bachillerato era de 4.4, en el año 2001 el costo-alumno de educación superior y media superior, con respecto al de primaria, resultó de 4.9 y 2.2, respectivamente. Mientras que los costos relativos de preescolar y secundaria se mantuvieron relativamente constantes.

Si tomamos en cuenta que las fortalezas de las instituciones públicas de educación superior se encuentran, todavía, en áreas estratégicas para el desarrollo actual del país –como Ciencias Naturales y Exactas, Agropecuarias, Ciencias de la Salud e Ingeniería y Tecnología–, donde para llevar los procesos de enseñanza-aprendizaje se requiere de laboratorios e insumos necesarios para un adecuado desarrollo de dichas actividades, la disminución relativa de los costos por alumno en la educación superior resulta en contrasentido con una mejor integración del país al mundo de la competencia e industrialización y desarrollo científico y tecnológico. El futuro que se vislumbra para el país, bajo estas políticas educativas es ser un país maquilador, con las consecuencias que conlleva hacer esta apuesta.

El punto fundamental del análisis de la inversión pública en la educación refleja la ausencia de una política de Estado en educación, es decir, una política de largo plazo donde se ubique el papel que desempeña cada uno de los niveles educativos en el desarrollo nacional, donde se tome en cuenta los entornos sociales y económicos y se garantice el financiamiento creciente, en términos reales, de las instituciones educativas.

GRÁFICA 4
 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL COSTO POR ALUMNO
 DE LOS DISTINTOS NIVELES EDUCATIVOS CON RESPECTO
 AL COSTO POR ALUMNO DE PRIMARIA



Lo que se observa son políticas gubernamentales por sexenio y, en el último periodo de la historia de nuestro país, una sustitución de las políticas gubernamentales del Estado mexicano por las del Banco Mundial en materia educativa.

No podemos dejar de mencionar que es necesario que las instituciones de educación pública superior deben rendir cuenta a la sociedad. Debemos saber exactamente el nivel de aprendizaje en cada uno de los niveles educativos. Debemos mejorar los contenidos educativos, los procesos de enseñanza-aprendizaje, la participación de los sujetos educativos. La evalua-

ción, en este sentido, sirve para reconocer las desigualdades. Debemos, en resumen, integrar al sistema educativo en una perspectiva de largo plazo que tome en cuenta el grado de desarrollo de nuestro país y que ponga énfasis en un desarrollo humano integral y no exclusivamente en el mercado. Por el momento se debe proteger a las universidades autónomas y estatales de estas políticas antes que la historia nos atropelle.

Elementos para la construcción de una política de Estado en la educación superior

Axel Didriksson*

HASTA ahora las universidades públicas y autónomas del país han dependido financiera y políticamente del gobierno. El concepto de entidades de Estado no había sido considerado como parte de su naturaleza, ni como parte constitutiva de su identidad o de su historia. Esto, sin embargo, forma parte ahora de un debate respecto a los fines, las responsabilidades, los derechos y la ubicación social y económica de las universidades en su contexto nacional e internacional. Aparece como un componente sustancial de las estrategias de desarrollo que se presentan para la edificación de su porvenir.

El paso de una política de dirección gubernamental, hacia una de composición plural y articulada de Estado, se presenta como uno de los elementos centrales y estratégicos respecto de las posibilidades para hacer realidad la transición democrática en el país. Su negación incorpora una cerrazón corporativa y dificulta la posibilidad de emprenderla. Se trata de uno de los aspectos de la vida nacional: las instituciones que construyen el recurso humano básico que dinamiza estructuralmente un nuevo desarrollo, ya que se hace posible producir y transferir conocimientos de alto valor social y económico, sin los cuales sería prácticamente imposible edificar una sociedad moderna, democrática y justa.

Definir los componentes de forma explícita, de una política de Estado para las universidades públicas y autónomas del país, forma parte de la agenda nacional y de las posibilidades que se tienen al elegir un modelo propio de desarrollo universitario. Lo contrario conduciría a reforzar el actual proyecto de país maquilador, subordinado y dependiente a la lógica del capital internacional dominante y de la transferencia de tecnología externa.

Lo que ahora se demanda y se requiere es un *salto de calidad* en la educación superior. Por muchas razones –sobre todo las derivadas del contexto actual– se debe asumir la necesidad imperiosa de realizar cambios estruc-

* Investigador titular del Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM. Coordinador de la Cátedra UNESCO “Universidad e Integración Regional”.

turales en este sector, que contemplen en perspectiva la movilización de la sociedad en torno a su mejoramiento y expansión, tanto para elevar sus actuales indicadores de calidad como el promedio de escolaridad de la población, la equidad en el ingreso y el impacto de sus procesos académicos y educativos.

Esto no será una tarea a corto tiempo, sino a mediano y largo plazos, de articulación de muchos componentes, de factores e instituciones, grupos y personas. Es imprescindible una perspectiva política de Estado que oriente este necesario salto de calidad hacia la transformación de las universidades y de las instituciones de educación superior del país.

El proceso de cambio ya ocurre. Éste es un referente cotidiano de la vida universitaria, aunque no aislado porque se refleja y se reproduce en todos los ámbitos de la cultura, de la economía y de la sociedad. Se trata de un proceso de nuevas condiciones y realidades educativas, financieras, tecnológicas, curriculares, docentes, de investigación y de organización que no tienen fin. Sin duda muestran un camino en el que lo que se está dejando atrás no volverá a retornar nunca más, pero lo que se tiene enfrente tampoco apunta a un esquema definido.

Estas nuevas condiciones del contexto en el que se mueve la educación universitaria, de nuevos requerimientos y tendencias, están alterando profundamente la relativa estabilidad, continuidad y control con el que se habían manejado las instituciones de este nivel en su gobernabilidad, en su cohesión interna y en su desempeño económico y social.

Las universidades mexicanas están enfrentando demandas sociales y económicas de expansión o de mejoramiento de su calidad y eficiencia inéditas. Esto se expresa en la contracción de sus recursos físicos y humanos, sobre todo los de carácter financiero; en sus frecuentes cambios organizacionales; en la atención a nuevos tipos de estudiantes (sobre todo adultos) y en su vinculación directa al mercado de trabajo y las empresas; en el cambio de carreras, de planes y programas de estudio; en los requerimientos hacia sus proyectos de investigación; en la adecuación a su legislación. Lo anterior ha implicado la búsqueda del mejoramiento y el cambio de mecanismos, técnicas y estilos de organización académica y de administración universitaria.

Nociones como las de competencia, mercado, impacto de los nuevos conocimientos, nuevos desarrollos en la ciencia y la tecnología, procesos de integración económica e internacionalización, interdisciplinariedad, evaluación y rendición de cuentas son tan sólo algunos de los elementos en los que

las universidades han empezado a moverse con mayor conciencia del caso, desde la última década del siglo xx.

En este proceso la búsqueda de un balance entre la seguridad de la estabilidad y el dinamismo, que debe imprimirse con acciones de cambio, se ha constituido en un contexto de referencia hacia el gobierno y la administración de las universidades, en la perspectiva del manejo de su desarrollo político e institucional. La manera como se ha resuelto este difícil balance constituye uno de los temas de mayor importancia en las perspectivas de sustentación y, para algunos casos, de sobrevivencia de las universidades.

El parámetro, que puede usarse para distinguir entre los cambios que se están presentando en las universidades, se concentra en la respuesta organizacional que se ha puesto en marcha en definitiva si el cambio, que se ha manifestado como necesario, ha asumido y tiene mecanismos, organismos y recursos para llevarlo a cabo. Como lo indica Burton Clark: “sin ninguna duda el cambio organizacional se puede demostrar cuando éste ha adoptado vehículos específicos que lo sostengan”.¹

La nación y la educación superior

La existencia de instituciones educativas, llámense universidades o entidades de educación superior, sus fines y objetivos académicos, sus productos y procesos, no se justifican por sí mismos, sino que representan un valor de gran significado social y cultural relacionado con la construcción de un proyecto de nación. Es desde la definición y construcción de este proyecto de nación que debe emprenderse la caracterización, los cambios y el sentido de pertinencia de las universidades e instituciones de educación superior del país.

Para garantizar que lo educativo y la nación sean complementarios y no contradictorios, se requiere definir de forma explícita una política de Estado, que tiene como principio la superación del marco sexenal del ejercicio de una administración gubernamental determinada, porque se sustenta en un amplio y profundo *acuerdo social, cultural y moral de bien común*.

Esto no podrá lograrse si no se empatan ambos términos: nación y educación. La problemática del país y sus crisis recurrentes, la inequidad en la distribución del ingreso, la pobreza extrema, la corrupción y el clientelismo, las viejas prácticas y las nuevas en la vida política y en la administración pública, la inseguridad y la intolerancia, la marginación de amplios sectores

¹Burton R. Clark. *Creating Entrepreneurial Universities –organizational pathways of transformation*. IUA, Pergamon Press, Londres, 1998, p. 128.

de la población, sobre todo de los indígenas y campesinos, el narcotráfico y la delincuencia, la crisis de los partidos políticos y su falta de representación y legitimidad, la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, la escasa democracia y el muy débil aparato de cultura, ciencia y tecnología dan cuenta de que en el país se vive una transición accidentada, polarizante, en extremo preocupante, sin que se presenten salidas estructurales de gran altura para articular una estrategia fundamental y general de nueva proyección social y económica.

La educación juega un papel central en la construcción de una identidad y de un rumbo para lograrlo, para consolidar el sistema político democrático y un verdadero Estado social. Efectivamente, como se ha dicho en otras partes, la educación no puede solucionar ni la pobreza ni las crisis políticas, pero sin duda su intervención podrá edificar las bases constitutivas de un nuevo desarrollo más justo y democrático. Es una condición necesaria aunque no siempre suficiente.

Principios generales de una política de Estado
para la transformación de la educación
en un sistema de educación permanente
y para toda la vida

El aprendizaje social por medio de una organización sistemática de los conocimientos y de su apropiación sólo es posible por medio de algún tipo de educación, y es éste un tema relevante y vital para países que, como México, se encuentran en un proceso de transición de su producción económica, de sus mercados laborales, de sus gobiernos y en un proceso de definición de sus niveles de integración regional y mundial.

El aprendizaje social, por la vía de la educación superior y universitaria, hace referencia a la promoción de habilidades y capacidades específicas, dentro de un conjunto de áreas modernas de la ciencia y la tecnología, en relación con una determinada articulación de la sociedad para alcanzar un desarrollo económico justo, democrático y equitativo.

El tipo de conocimientos que se requiere se expresa en grandes abanicos de conglomerados, que van desde habilidades para la imitación y el desarrollo tecnológico, que dependen de un conocimiento tanto explícito como tácito, hasta los que se refieren a los procesos que se impulsan de forma explícita por los medios formales de educación, que implican la inversión de recursos para la creación de nuevos conocimientos y la inserción de éstos en la realidad concreta y original de la sociedad en la que se vive.

Lo anterior supone, por lo menos, cambios estructurales en la organización de las universidades; también en el diseño de *nuevas políticas educativas generales* que pretenden alcanzar un escenario deseado de aprendizaje social. Para lo cual se requerirá lo siguiente:

Una importante elevación del financiamiento en la educación de todos los niveles y formas, sobre todo porque los costos de inversión en una educación de cantidad y calidad se están incrementando de forma constante, dada la suma de recursos que se requieren en infraestructura, equipo y masa crítica humana. Esto conduce a pensar en la reorientación profunda de las actividades existentes para optimizar costos, reducir ciertas áreas y expandir otras, ampliar los niveles de financiamiento del Estado y canalizar recursos cuantiosos.

Formar los actores centrales del proceso de producción y transferencia de conocimientos y nuevas tecnologías. No sólo se requiere de una mayor cantidad de instrumental o de equipo sofisticado. El verdadero costo está en el desarrollo de la calidad y la capacidad creativa de los trabajadores del conocimiento.

Definir prioridades estratégicas. No se puede avanzar al mismo tiempo en todo, se requiere ubicar el desarrollo de conocimientos en áreas determinadas de gran impacto social y económico.

Transformar de raíz la administración y la gestión de la política educativa. No se puede avanzar en el cambio educacional si no hay modificaciones fundamentales en la estructura corporativa y organizacional del aparato y de la burocracia educativa. Esto es central porque está creciendo en importancia el papel que juegan las actividades de administración que empujan a mejorar los niveles de calidad, de evaluación y de impacto en la producción y transferencia de conocimientos y tecnologías.

Políticas fundamentales²

Con todo y que nos encontramos en los primeros años del siglo XXI, en el país no se cuenta aún con niveles de educación y de producción de conocimientos muy desarrollados. Se padece de enormes desigualdades, de herencias históricas profundas, de una gran inequidad, de una distribución

²Se ha tomado como guía teórica y programática, para la elaboración del presente texto, el libro publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), coordinado por Hernando Gómez Buendía, *Educación: la agenda del siglo XXI*. PNUD-TM Editores, Colombia, 1998. Así como otro conjunto de documentos de la UNESCO y del IESALC-UNESCO. Por supuesto que la responsabilidad del cómo se han comprendido y traducido los términos y las acciones, las intenciones y elucubraciones de todos los autores y obras referidos, son de entera responsabilidad del autor.

de recursos y posibilidades regionales muy limitadas, a pesar de que se alcanzan a desplegar algunas fortalezas.

Por ejemplo, entre la población joven el nivel de instrucción y alfabetismo se está incrementando de manera muy importante, con lo cual las nuevas generaciones ya consideran que sus estudios, su formación técnica y profesional y sus niveles de escolarización son fundamentales, sobre todo porque los mercados laborales, los mercados de exportación y los nuevos impulsos a la industria del conocimiento y la cultura se están perfilando fuertemente en la sociedad como segmentos de movilidad y crecimiento relacionados con indicadores educativos.

Sin embargo, la educación se reproduce de manera muy desigual, sobre todo en los sectores marginales urbanos, en el campo y en las poblaciones indígenas, en donde apenas se cuenta con una infraestructura deficiente y en donde los niveles medios y altos de educación aún no se encuentran consolidados.

La primera condición, para poner en marcha una estrategia exitosa de cambio estructural, supone poner la máxima atención y prioridad en el gasto y en los esfuerzos de los distintos gobiernos en la educación, particularmente la orientada a satisfacer las necesidades de las zonas marginadas y más pobres, desde una visión integral, comprendiendo la situación general e impulsando una nueva política educativa: *una de educación permanente y para toda la vida*, con énfasis en superar completamente el analfabetismo, erradicar el problema de la niñez sin instrucción, atender a la población en situaciones de marginalidad, asignar montos crecientes y considerables de recursos humanos y materiales, priorizar algunas regiones y localidades con características de amplio rezago, sobre todo en donde predomina la población indígena.

Un enfoque de política educativa de Estado supone poner en marcha medidas que superen rezagos ancestrales y que eleven los niveles de cobertura y calidad del conjunto del sistema, además de proyectar una plataforma de reforma educativa de largo plazo. Esto supone impulsar las siguientes prioridades:

- Atacar la población sin instrucción desde dos planos diferenciados: hacia el grupo de edad de 3 a 14 años y el de 15 años y más, por medio de procedimientos pedagógicos que combinen la educación formal con la no formal y con la abierta. Potenciarlas con un amplio uso y manejo de sistemas de información, de telecomunicaciones, de televisión, de radio y de todos los medios de comunicación de masa disponibles para organizar y fomentar las capacidades educativas de estas poblaciones.

- Hacia la población de 15 años y más, en lo particular, impulsar una educación integral para el trabajo.
- Proyectar en correspondencia con las tasas anuales de incremento demográfico de los grupos de edad el aumento y atención a la permanencia en el sistema educativo. De manera particular se deberá otorgar prioridad especial al aumento de la cobertura y atención a los grupos de educación media superior y superior.
- Declarar la obligatoriedad de la educación de 12 años.
- Proponerse como meta la “universalización” de la educación media superior y superior.
- Ampliar los servicios escolares formales y no formales, así como alcanzar una elevación de la tasa de rendimiento y permanencia de la población en los estudios y en su propia educación superior a la tasa nacional. Comprender que la tarea no es sólo educativa, sino también de orden social y económica, por lo que se deben poner en marcha programas compensatorios, de autoempleo, de organización social y de gobernabilidad ciudadana.
- Una prioridad específica es la de poner en marcha un proceso de reforma y cambio de la educación media superior y superior, considerándolas un espacio común de formación hacia el trabajo y la ciudadanía, la alta inteligencia y el desarrollo científico y tecnológico. Más que instituciones de difusión de conocimientos, las instituciones de este nivel se deben transformar en centros de producción y transferencia de conocimientos de la cultura, de pertinencia y de vinculación con el contexto. La pertinencia del trabajo académico se debe considerar el elemento central para valorar la calidad del servicio que se ofrece.
- Considerar a la ciencia y la tecnología como componentes estratégicos de articulación de una sociedad del conocimiento.

Por tanto, el mismo concepto de educación se define de forma diferente, más sustentado en el paradigma de los aprendizajes que habrá remontado, superado y transformado de raíz el viejo paradigma de la enseñanza rígido y limitado, basado en la memorización y en la repetición como criterios de conocimiento.

La educación es entendida como un conjunto de prácticas sociales e institucionales que ofrecerán todo tipo de oportunidades y estímulos para el aprendizaje, la producción y la transferencia de conocimientos y tecnologías. El sistema organizado de aprendizajes para todos tendrá la expresión de un sistema abierto, flexible y para toda la vida, en donde las distinciones de sexo, condición económica, raza o edad no serán criterios importantes para el ingreso o egreso del sistema. Habrá múltiples expresiones en las que se desenvolverá esta educación para toda la vida (formal, informal,

abierta, a distancia, en redes), pero mantendrá como eje de articulación y de importancia la escolaridad formal, sobre todo porque ésta estará orientada a la formación de capacidades, habilidades y competencias múltiples para el desarrollo de la cultura y la inteligencia social.

La constitución de este nuevo sistema educativo permanente será obra de una nueva política educativa de Estado. Ésta será entendida como un conjunto de principios, metas y objetivos comunes tanto para el sector público como para el privado, para el aparato de gobierno como para la sociedad, para los grupos sociales como para los particulares y los individuos. Esta nueva política educativa concentrará una gran voluntad política, construida desde un gran consenso social puesto como un mandato popular de corto, mediano y largo plazos.

Esta nueva política educativa de Estado tendrá los siguientes principios y objetivos

Educar, tarea compartida del Estado y de la sociedad. El sistema educativo establecerá un modelo de aprendizaje para toda la vida,³ que alcanzará tres objetivos fundamentales:

- El desarrollo personal que orienta y explota el potencial activo de aprendizaje de los individuos, desde ámbitos que contribuyan a fortalecer su capacidad de decisión y de iniciativa.
- La cohesión social que promueve un tipo de aprendizaje que supere la idea de que la educación es un derecho privilegiado de unos cuantos. Así se revierte la polarización entre los sectores de la sociedad.
- El desarrollo económico que mejora las condiciones de equidad y eficiencia de la inversión social, y permite la flexibilidad, la productividad laboral y la creación de empleos.

El alcanzar estos objetivos será tarea de todos los sectores, de la sociedad política y de la sociedad civil. La transformación de los paradigmas del aprendizaje y la constitución y desarrollo de un sistema de educación permanente no ocurre sino con la participación y colaboración armónica de las instituciones, con el apoyo y la supervisión de la comunidad y del Estado. La

³“Lifelong learning defines a broad set of aims and strategies around the central tenet that learning opportunities available over the whole life-span and accessible on a widespread basis should be key attributes of modern societies. Today the demanding qualifications that this must be “for all” is to stress that form lifelong learning to be limited to a privileged group is to create unacceptable divisions in society that could well threaten social cohesion”. OECD. Lifelong Learning for All. OECD, París, 1996, p. 87.

educación se convierte en un derecho, pero al mismo tiempo en un deber de todos y para todos.

Educación: la máxima prioridad pública. El mejor indicador del interés por la educación se refleja claramente en el otorgamiento de máxima prioridad en el gasto público y privado. Esto implica que el papel del gobierno ha alcanzado un salto de calidad en sus compromisos y en sus definiciones: menos insistencia en los procesos políticos y más confianza en la administración pública desde el interés social y ciudadano. La corresponsabilidad del gobierno y de la sociedad se expresa en el aumento de los recursos, que responde con una mayor autonomía de las escuelas y en la limitación a las prácticas burocráticas de las jerarquías administrativas. Por medio de lo cual se mejora el desempeño de las escuelas, se promueven las más amplias relaciones con la comunidad, se posibilita la innovación y la experimentación pedagógica y la diversificación en el uso y obtención de recursos, la reforma académica y la multiplicación del medio ambiente de aprendizaje.

La labor central del gobierno en el ámbito educativo se concentra en el establecimiento de “articulaciones creativas” y en proveer los recursos fundamentales para la operación, mantenimiento y desarrollo del sistema. Esto se expresa, también, en la creación de múltiples cuerpos e instancias intermedias entre el gobierno y las escuelas como facilitadores de la labor educativa y la participación social.

Aprendizaje: el nuevo paradigma pedagógico para el cambio y la innovación. El cambio se convierte en una constante en los años por venir. La educación que lo promueve se comprende como una condición lógica para el ejercicio de la democracia política, el crecimiento económico y la equidad social. Por ello la cultura, los valores y el pluralismo son las bases del nuevo paradigma de los aprendizajes, sustentado en la creación multiplicada de ambientes de aprendizaje de todo tipo para el desenvolvimiento de un aprendizaje permanente y continuo, que ayuda a aprender a des-aprender y a volver a aprender.

Los principios que reproduce este paradigma son los de aprender a aprender, aprender a ser y aprender a emprender. El primero se expresa en el desarrollo de una capacidad social e individual para poder resolver problemas nuevos y saber cómo estos pueden resolverse. El segundo significa el despliegue de todas las capacidades, habilidades, competencias humanas, valores y actitudes para potenciarse a sí mismo. El tercero tiene que ver con el desarrollo de la capacidad para transformar la sociedad y la naturaleza desde una perspectiva de sustentabilidad, defensa del medio ambiente y de los derechos humanos; de la capacidad para trazarse metas y saber cómo

alcanzarlas para autoemplearse y para emprender ideas, empresas económicas, sociales y de todo tipo; aprender a innovar en todos los sentidos y en todos los terrenos.

El impacto de la educación en la pobreza. Las acciones, a través de las cuales se expresa la política educativa de Estado, apuntan a un objetivo en lo particular, que tiene que ver con la ruptura con el pasado de inequidad y desigualdad que el modelo tradicional de educación no pudo evitar: educar al más pobre y extender los beneficios de la educación a todos y para todos.

La calidad y la extensión de los niveles educativos en las personas, son elementos claves para su productividad y sus ingresos. Estos componentes inciden de forma sustantiva en la superación de la pobreza y tienen un componente de costo más bajo que otros componentes del mercado. Asimismo, el esfuerzo social de la educación para los más pobres incide positivamente en la redistribución del ingreso y en la equidad de género. El impacto de la educación extensiva en la mujer, además, contribuye a la menor tasa de fertilidad, a la menor tasa de mortalidad y a una mayor y mejor educación de los hijos. Particular importancia adquieren las necesidades mínimas de nutrición, salud y desarrollo psicosocial de todos los niños.

Calidad de la educación, procesos y resultados objetivos. El sentido que adquiere la calidad de la educación se expresa ahora en el concepto de *calidad por el valor social de los conocimientos*, y no por el ingreso formal a cierto nivel de escolaridad, así como por el desarrollo de la capacidad para aprender a aprender. Esto ha modificado la gestión y los fines de la educación, en donde predomina el aprendizaje y no la enseñanza, el educar y no el instruir, el aula y no la burocracia. Por lo tanto, los sistemas de evaluación y los estándares de calidad se sostienen en mecanismos transparentes y equivalentes para todos, en donde la evaluación se ha convertido en una forma permanente de autogestión y de rendición de cuentas, en donde importa tanto el resultado que se obtiene como el proceso y las condiciones que lo hacen posible.

En la medida en que el concepto de calidad por el valor social del conocimiento se ha impuesto, los criterios y estándares de evaluación y acreditación serán modificados, sobre todo para obtener dos tipos de resultados: ayudar a apreciar la naturaleza de los cambios del medio ambiente social y económico, en el cual los estudiantes vivirán y trabajarán, y alcanzar resultados educacionales relacionados directamente con la perspectiva de una educación permanente y para toda la vida. Ello significa el desarrollo entre

los docentes, la comunidad y las autoridades de un enfoque de evaluación, que pueda servir para promover en los estudiantes la capacidad para aprender y evaluar su propio progreso, a partir de un rango de actividades curriculares y extracurriculares, de educación formal y no-formal.

Educación pertinente, igualdad y equidad. El nuevo concepto de calidad educativa se articula con políticas, objetivos y metas que tienden a igualar oportunidades desde una lógica de pertinencia social. La nueva política educativa de Estado busca compensar las desventajas iniciales de los marginados y procura brindarles la mejor educación. Esto se concentra en la atención a segmentos de población escasamente relacionada con altos niveles de educación, como los indígenas, los campesinos, el trabajador informal urbano y las mujeres pobres. Los programas se diseñan para llegar explícitamente a estos grupos, con un esfuerzo deliberado para contrarrestar sus desventajas: jornada escolar más intensa, mejores docentes y apoyos a sus difíciles condiciones de aprendizaje, reconocimiento a su cultura y diversidad étnica, social o de género en la curricula y en las metodologías de la enseñanza.

Educación básica integral y de calidad. La idea de que la escuela básica es obligatoria y debe alcanzar un número de años se ha transformado desde los principios de la educación para toda la vida, y la comprensión social de que lo que debe lograrse y desarrollarse son un cúmulo de destrezas, de saberes, de actitudes y de valores. Esto se expresa desde la formación de los mismos en las etapas tempranas de la niñez, en los conocimientos y habilidades para seguir aprendiendo: lectura, escritura, expresión oral, cálculo, razonamiento lógico y espacial, apreciación estética, capacidad de interpretar y criticar y uso y manejo de tecnologías informáticas. Asimismo, lo necesario para convivir: no agresión al otro, saber interactuar, decidir en grupo, colaborar, cuidar de sí mismo, cuidar el entorno, solidarizarse con los demás. Lo que se requiere para un trabajo típico del siglo XXI: bilingüismo, habilidad matemática y de lectura avanzada, destreza para resolver problemas, trabajo en equipo. Lo necesario para poder entender y disfrutar la ciencia y la tecnología: un pensamiento crítico e innovador.

Elevación de la escolarización promedio. En la lógica de esta propuesta de política educativa de Estado, debe promoverse la elevación significativa y sustancial de la atención a la matrícula. Así se alcanzará el umbral de los 12 años y se entrará de lleno a la universalización de la educación media superior y superior como meta.

La elevación del nivel de escolarización se realiza por la aplicación sistemática de cuatro diferentes políticas articuladas: la apertura masiva del

nivel preescolar para los niños más pobres, la escuela básica preferencial para los sectores marginados, las ganancias en retención y no repetición que han sido el resultado de la elevación de la calidad educativa por efecto del cambio de políticas y concepciones sobre el sistema educativo.

Redefinición del papel de la educación secundaria. Este nivel deberá haber pasado a ser una experiencia común para los adolescentes. Su referente de escolaridad se deberá expresar como un espacio para la exploración, como un lugar donde cada joven busca y conforma su futuro distinto y colectivo. En lugar de la escuela secundaria tradicional, como un nivel intermedio para alcanzar una carrera universitaria o un trabajo modesto, ahora se provee a todos de una educación genérica, de desempeño independiente para múltiples actividades y para múltiples expectativas de empleo o de intereses intelectuales o tecnológicos.

Profesionalización de la labor docente. La situación de proletarización y de desprofesionalización de los docentes debe ser superada para dar lugar a profesores y trabajadores de la cultura educativa integrales, que trabajen sobre resultados académicos y procesos de innovación y experimentación en todo tipo de ambientes de aprendizaje, que realicen investigación sobre su práctica, que gestionen diversos recursos, que organicen a la población para aumentar las capacidades sociales, que manejen nuevas tecnologías y se preparen y se superen de forma permanente, con salarios competitivos y mejores que muchos de los profesionales tradicionales, con alzas constantes en función de sus logros, sus méritos, su actualización y su evaluación social y no burocrática.

Formación para el trabajo desde las nuevas habilidades, capacidades y competencias laborales. Los mercados laborales más importantes que se desarrollan son cada vez más complejos y cada vez más exigentes en conocimientos, manejo de información y con nuevos requerimientos en habilidades, competencias y capacidades. Son trabajos más humanos y más culturales, menos repetitivos y más creativos, menos particulares y más generalizables, menos rutinarios y más inciertos. Los diferentes ámbitos de aprendizaje y de educación que cubren la formación para el trabajo se articulan en secuencias organizadas para brindar ciertos aprendizajes básicos. Esta secuencia se prepara y organiza a lo largo y ancho del nuevo sistema educativo, cubre aspectos tanto formales como informales, escolares y prácticos, no termina con el título de una carrera sino incluye reciclajes permanentes para hacer continuo el aprendizaje y, cuando se haga necesario, el desaprender. La vigencia de un sistema interconectado favorece las diversas oportunidades de aprendizaje y facilita la continuidad, a diferencia del viejo sistema que desorganizaba y discontinuaba las posibilidades y las oportunidades educati-

vas. Esto no sólo ocurre en los ámbitos escolares sino también en los medios laborales, de tal manera que el tránsito ocurre de un lado a otro, en donde se da el principio: se aprende trabajando y trabajando se aprende.

Racionalizar, diversificar y redefinir la educación superior. En lugar del crecimiento desordenado que tuvo en el pasado la expansión y diversificación de la educación superior, que trajo como deficiencias la inequidad y la baja calidad de su servicio, ahora las universidades mantienen estructuras flexibles, horizontales, con estructuras autónomas y descentralizadas, con respuestas tanto para la formación en educación de alta inteligencia como para las cambiantes y emergentes necesidades de la sociedad y la economía. La educación terciaria es la que continúa de la secundaria o de los diferentes momentos de formación para el trabajo. Se provee de bases sólidas para el aprendizaje permanente, especializado o interdisciplinario. No hay carreras fijas sino conjuntos de currículas y carreras emergentes. En estas universidades se cultiva la alta inteligencia, con altos niveles de compromiso y responsabilidad social, productiva, económica y filosófica, desde el plano del bien público y el respeto invariable de los valores universales y científicos. Se desarrolla el pensamiento crítico y se estimula el pleno desarrollo de la ciencia y la tecnología, la cultura y la política como una institución con autonomía responsable. Aquí se despliegan con gran creatividad programas de posgrado, en especial de doctorado. Se mantienen los más rigurosos cánones de investigación.

Generalizar las capacidades sociales para construir la sociedad del conocimiento. La base institucional con la que se está desarrollando la educación no se constriñe a la formación para el trabajo ni para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. También busca la generalización de capacidades para el máximo desarrollo de la cultura, del arte y sus expresiones locales, que han constituido todo un aporte histórico de los pueblos.

Propuesta para dar inicio a una política de Estado en la educación superior

Desde la perspectiva amplia propuesta por el artículo tercero constitucional, que da cuenta del reconocimiento de la importancia que tiene la educación para la construcción del proyecto nacional, una política de Estado en la educación superior y universitaria debe impulsar los siguientes objetivos generales:

- La educación es parte central de la construcción de un nuevo proyecto nacional, una prioridad fundamental para el país y un asunto de todos. Una

política de Estado congruente con este propósito deberá impulsar cambios y construir una capacidad física y social en donde el Estado y la sociedad asuman la educación superior como un asunto prioritario y estratégico para el presente y el futuro del país. Esto supone que las políticas hacia el sector trasciendan el nivel de gobierno y se transformen en una política de Estado, con la puesta en marcha de un plan nacional, estatal y local en el cual participen todos los actores involucrados e interesados y las fuerzas sociales y políticas más representativas de la sociedad.

- Hacer que la educación superior sea un eje de desarrollo y que sus procesos y productos alcancen un gran impacto en el bienestar y mejoramiento de la población, en todos sus niveles económicos, políticos, humanos y culturales.
- Que la educación superior, comprendida en todos los casos la universitaria, tenga como una de sus tareas centrales la de producir y transferir nuevos conocimientos, crear ciencia y tecnología de alto nivel, y se adecue plenamente a los intereses sociales y económicos de un proyecto nacional democrático, justo y equitativo.
- Impulsar la organicidad de una instancia social entre las instituciones educativas del Estado y de la sociedad civil.
- Hacer de la educación superior un derecho para todos, hasta que llegue a universalizarse.

Las instituciones educativas de nivel superior tienen una responsabilidad y un gran compromiso con la sociedad. Las instituciones de educación superior (IES) se deben a ésta porque sus objetivos, sus metas, sus bienes y sus servicios pertenecen al ámbito de lo público. Lo anterior significa saber gobernarse, formar individuos y ciudadanos con un alto sentido del valor social de sus conocimientos, competentes en sus profesiones, sensibles a la cultura, a la ética y a la estética, con principios y valores idóneos para hacer posible su plena participación en un Estado de derecho, en libre y equitativa condición para el desarrollo comunitario.

Por lo anterior, una nueva política de Estado, en materia de educación superior, debe expresarse bajo la forma de una política proactiva y dinámica que deposite el poder de decisión sobre este ámbito –ahora concentrado en los órganos de gobierno– en la sociedad. Para ello se debe poner en marcha una estrategia consensuada con todos los actores sociales y económicos del país, que trascienda el ámbito temporal del ejercicio administrativo y político de los gobiernos, desde el plano de un nuevo “pacto social” (como lo ha expresado la UNESCO), en donde cada sector interesado comprometa recursos para hacer realidad el ejercicio del desarrollo integral de las IES y

de las transformaciones necesarias que deberán emprender hacia los próximos años.

Una política de Estado debe expresarse, en una política de financiamiento para la educación superior. Desde el plano del interés del Estado y de la sociedad se deben contemplar distintas modalidades, instrumentos fiscales y no fiscales, la participación y contribución del conjunto de los sectores.

Desde ese plano, una política de Estado en la educación superior y universitaria hace referencia, en primerísimo lugar, a la responsabilidad del financiamiento del Estado a la educación superior desde una perspectiva estratégica, por lo que será compartida por los actuales y los próximos gobiernos (en un horizonte de largo plazo) –tanto federal como estatal y municipal– y por las organizaciones y personas de la sociedad civil beneficiarias del servicio de la educación superior.

Las metas que se proponen son que el país dedique un porcentaje respecto del PIB, del 1.5 por ciento al año 2006 a la educación superior, y que se incremente de forma sustancial la contribución del sector público y privado a la misma, manteniendo el servicio del sistema de forma gratuita, equitativa y amplia, de tal manera que pueda alcanzarse, en el periodo de los próximos 20-25 años, una tasa bruta de escolarización en el nivel del 60 por ciento del grupo de edad escolar correspondiente y llegar a erogar anualmente alrededor del 4 por ciento del PIB para el sector.

- Meta para el año 2006: 1.5 por ciento del PIB
- Meta para el año 2012: 2.5 por ciento del PIB
- Meta para el año 2018: 3.5 por ciento del PIB
- Meta para el año 2024: 4.0 por ciento del PIB

Lo anterior supone que a partir del año 2003 la financiación del Estado hacia la educación superior deberá incrementar las transferencias de la nación a los estados y municipios. Modificará su distribución en el sentido de incluir el factor relativo a las características particulares de cada una de las entidades respectivas de la Federación, que afectan el costo del servicio educativo.

Será indispensable, asimismo, poner en marcha nuevos mecanismos de carácter social para la determinación de estos montos y para el establecimiento de una vigilancia compartida que establezca exigencias de gestión y administración eficientes respecto de estas transferencias, de modo que se alcance a garantizar la más amplia cobertura. Esto significa, a su vez, que cada

entidad tendrá que destinar las partidas necesarias para dar cumplimiento a las metas programadas.

Siempre una política de Estado debe trascender los periodos sexenales de gobierno. La educación superior es un asunto que le corresponde dirigir a la sociedad, donde se genere una instancia social de definición, de contraloría, de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del financiamiento público para la buena realización de las metas propuestas.

Por lo anterior, una iniciativa de política de Estado debe estar garantizada legislativamente en el artículo tercero constitucional, y puede expresarse de la siguiente manera:

Propuesta que adiciona al Artículo Tercero Constitucional los siguientes párrafos:

IX: El financiamiento del Estado orientado a las instituciones de educación superior públicas y autónomas, comprendidas en el presente ordenamiento, contarán siempre con recursos suficientes y necesarios para la buena marcha de sus tareas y objetivos. Éstos nunca podrán ser menores a los del ejercicio anual previo. Estarán resguardados y acrecentados por un Consejo Nacional para la Educación Superior y Universitaria (Consensu).

a) Este Consejo Nacional estará integrado por un presidente, un secretario, un representante por cada entidad federativa, y por cada una de las universidades autónomas y de los estados, de las comisiones de educación de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, de las secretarías de Economía y de Educación del gobierno en turno y de las entidades sociales y económicas que se determinen, en el reglamento que se dote a sí mismo.

b) Este Consejo será el organismo que definirá los montos correspondientes para ser distribuidos en las distintas instituciones de educación superior públicas, en correspondencia con lo señalado en el párrafo anterior, y como una entidad auxiliar autónoma para la asignación y determinación de los mismos.

Efectos institucionales de las políticas de modernización universitaria en México: autonomía, gobernabilidad y nuevas formas de organización

Eduardo Ibarra Colado*

Introducción

El punto de arranque de la discusión en torno a la naturaleza y alcances de la transformación de la universidad en México podría ser ubicado en 1991. En esa ocasión, se llevó a cabo un Taller de expertos sobre política de educación superior en México (Fuentes *et al.* 1991), uno de cuyos resultados fue una propuesta de agenda para discutir las cuestiones críticas del desarrollo de la educación superior. En esos momentos se instrumentaba el Programa para la Modernización Educativa del gobierno del presidente Salinas. A poco más de diez años de distancia, comenzamos apreciar en qué ha consistido la gran transformación de la universidad y cuáles son los dilemas que aún aguardan su dilucidación.¹

Si quisiéramos caracterizar este proceso, sería necesario regresar a los años sesenta, momento en el que se apreciaba ya con toda claridad la expansión de la educación superior y su paulatina diversificación (Rodríguez, 1999). Sería conveniente tener presente el esfuerzo de reordenamiento insti-

* El autor es profesor titular "C" del Área de Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Es doctor en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es coordinador de la Línea en Estudios Laborales del posgrado en Estudios Sociales de la UAM-Iztapalapa. Además, es coordinador del Seminario Permanente de Estudios sobre la Educación Superior del CEIICH de la UNAM. Ha publicado diversos libros, ediciones y artículos tanto en México como en el ámbito internacional. Entre sus obras más relevantes se encuentran *La universidad ante el espejo de la excelencia* (1993, 1998), *Reconociendo a la universidad, sus transformaciones y su porvenir* (2000) y *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización* (2001). Es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias e investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ Son cada vez más los esfuerzos por fundamentar teóricamente el análisis del cambio institucional (Acosta, 2002) y por desentrañar su naturaleza esencialmente política (Muñoz, 2002). Asimismo, se han ampliado de manera creciente los estudios que se dedican a examinar los procesos de reestructuración y cambio de las instituciones en lo particular, proporcionando con ello un conocimiento más preciso de sus realidades específicas. El lector puede consultar la bibliografía disponible al respecto en <http://www.geocities.com/ceich01/bibliografia.htm>. Como parte de este impulso, el CEIICH de la UNAM lleva a cabo actualmente un ambicioso proyecto de auto-estudio de las Universidades Públicas Mexicanas (UPM). Sus primeros resultados comprenden investigaciones en 14 universidades públicas (Cazés, Ibarra y Porter, 2002).

tucional que se operó a partir de reformas legislativas a finales de los setenta (Villaseñor, 1988: 121-154), las cuales se mostraron como condición indispensable para operar una década más tarde la modernización del sistema universitario (Ibarra, 1993). Sin estos elementos es difícil comprender la radicalidad de los cambios operados durante los noventa, y que han abarcado cada espacio de la educación superior, incorporando nuevas prácticas y modos de conducción del sistema universitario que alentaron la creación de mercados para la regulación de los presupuestos universitarios, los ingresos de los académicos, los recursos para la ciencia y la demanda y el comportamiento de la población estudiantil (Ibarra, 2001: 325-437).

Sin embargo, la gran transformación no debe circunscribirse a normas y prácticas cotidianas desde las que se regulan la educación y la ciencia, sino a ciertos modos de existencia proyectados de manera más general en la sociedad y el mundo, desde los que se redefinen las relaciones económicas y sociales más generales. Se trata de un cambio de época en el que se producen modificaciones institucionales que la distinguen radicalmente de épocas anteriores (Ibarra, 2001: 307 n14), por lo que se ven redefinidos los campos de acción, las reglas del juego y los modos de cálculo que orientan la acción colectiva. Esto es lo que apreciamos detrás del conjunto de medidas que han instrumentado las agencias gubernamentales desde hace 3 lustros. Es precisamente lo que no debemos perder de vista, si deseamos comprender el momento que enfrenta la universidad dentro de esta corriente de cambio y los dilemas que le plantea.

En este sentido, la modernización del sistema universitario mexicano es un proceso aún inconcluso que exige transformaciones adicionales, la consolidación de avances evidentes y la rectificación de aspectos fallidos. La ANUIES proyectó hace un par de años su propia visión prospectiva en un umbral que alcanza el año 2020 (ANUIES, 2000) y que implicaría, entre otros elementos, la expansión del sistema de educación superior, consolidando su diversificación y la diferenciación del perfil y proyecto de cada institución, propiciando su incorporación a los mercados internacionales de producción y transmisión de conocimientos; la operación de mecanismos compensatorios que permitan un desarrollo más equilibrado del sistema en su conjunto, de los subsistemas y de las instituciones; la consolidación de modos de regulación basados en la operación de normas y los sistemas abstractos –p.e. programas de evaluación y acreditación– con la finalidad de constituir espacios de intercambio basados en el desempeño; el establecimiento de un sistema de financiamiento diversificado y flexible basado en la planeación y la rendición de cuentas; la transformación de las formas de organización de las instituciones con la finalidad de garantizar su capacidad de auto conducción

en contextos abiertos basados en el intercambio y la colaboración; el establecimiento de un modelo de carrera académica que consolide la profesionalización del cuerpo académico, incluyendo remuneración, formación, actualización y movilidad; la revisión y adecuación integral de la normatividad de la educación superior con la finalidad de garantizar mayor estabilidad y certidumbre de largo plazo; la consolidación de la calidad de la enseñanza mediante la revisión permanente y la flexibilización de los planes y programas de estudio, el aliento de la movilidad estudiantil y el apoyo a la permanencia de los estudiantes de escasos recursos (Ibarra, 2002).

Si bien los retos así planteados pudieran resultar claros en sus exigencias y alcances, ellos enfrentan graves dificultades al momento de su realización porque se producen en un contexto problemático, interno y externo, del que no se controlan los hilos. La transformación de la universidad en México se inscribe en un complejo contexto en el que se tensa la integración global/realidades locales, que hace sumamente arriesgado apostar a lo que finalmente tendremos como sistema universitario en el 2020. Esta es una discusión que habremos de mantener todavía por un tiempo largo, pero que puede irse esclareciendo a la luz de lo que sabemos que ya cambió y de lo que pensamos debiera conducir el porvenir de la universidad. Bajo esta lógica, en las páginas que siguen, quisiéramos plantear algunos de los rasgos más generales del contexto problemático que confronta la consolidación de un modelo de universidad, instrumentado desde finales de los ochenta, mostrando los dilemas que debemos enfrentar para contar con una nueva universidad que asuma el reto de incorporarse a las corrientes de producción del conocimiento, sin abandonar su función histórica como referente cultural básico de la sociedad.

Tales dilemas están asociados a las tendencias que apreciamos en tres niveles. En primer lugar, la modificación de la autonomía universitaria al constituirse cada vez como autonomía práctica o supervisada. En segundo lugar, la emergencia de la gobernabilidad como elemento estratégico de conducción institucional, considerando el retraimiento del Estado como garante incondicional de los recursos de las instituciones. Finalmente, las nuevas formas de organización desde las que se empiezan a operar esos modos de conducción que garantizan una actuación eficaz en la atención de las exigencias de los mercados en los que se participa. Concluiremos nuestra exposición proponiendo soluciones distintas a estos tres aspectos, propugnando con ello la transformación de la universidad para hacer frente a los desafíos que le plantean sus nuevos contextos pero sin abandonar ese com-

promiso con el desarrollo social y la equidad que le ha otorgado sentido histórico como institución en nuestro país.

Globalización

Es necesario comenzar ubicando la transformación de la educación superior en el escenario más amplio de la globalización, comprendida como ese profundo proceso de redefinición geopolítica del mundo a partir de la integración de mercados y la redefinición de los términos de la división internacional del trabajo. Se trata de comprender el mundo en nuevos términos, desplazando el tradicional centro de referencia analítico de la figura del Estado-nación a espacios dispersos y borrosos en los que participan distintos gobiernos, empresas y universidades, que se recomponen constantemente.

Para comprender el lugar de la universidad en el mundo, y el de las universidades mexicanas frente al mundo y a sus propias realidades locales, es necesario clarificar la nueva arquitectura global. Especulemos un poco, valiéndonos de una metáfora arquitectónica, según la cual la globalización se constituye como un edificio integrado al menos por tres pisos. Se encuentra la planta alta, en la que se producen los grandes negocios del mundo. Este es el piso de los grandes capitales transnacionales, de las tecnologías de punta y la innovación, de las formas posburocráticas de organización, la hiperflexibilidad y la virtualidad, de las relaciones en tiempo real, del trabajo de conocimiento, el éxito y los grandes salarios, en suma, es el mundo del capitalismo académico y sus nuevos productores de conocimiento.

Desde estas realidades es posible apreciar el sentido de políticas y prácticas que operan transversalmente por todo el planeta, definiendo nuevos modos de operar de la economía, el Estado y los servicios –la educación, la ciencia y la innovación tecnológica. Las políticas y programas de reestructuración de la educación superior en diversos países del mundo, aunque distintos en su conformación local y su operación específica, confluyen bajo los imperativos paradigmáticos de la privatización, la desregulación y la competitividad. La esencia de estas políticas radica en la consolidación de una estructura dual de la educación superior, en la que su sector de punta, los centros de investigación y el posgrado se articulen a las necesidades de la economía para incrementar sus niveles de eficiencia y competitividad en los mercados globales (Slaughter y Leslie, 1997).

Se encuentra la planta baja del edificio, poblada por empresas satelitales que giran alrededor de su centro transnacional. La producción en masa, los grandes inventarios y el creciente trabajo precarizado de estas fábricas tayloris-

tas-fordistas es condición de existencia de las empresas de clase mundial con su pregonada flexibilidad justo a tiempo, sus cero inventarios y su trabajo de excelencia. Este es el piso de la otra educación superior, de la parte más amplia y empobrecida que no alcanza los espacios del capitalismo académico, aquella que debe enfrentar desde sus escuelas y facultades la paradójica tarea de formar a grandes contingentes de ciudadanos para el trabajo en un mundo sin trabajo, la de la enseñanza en masa que ha ido dando forma a las fábricas de conocimiento que hoy son el reverso de la moneda del capitalismo académico (Aronowitz, 2000).

Finalmente, el nuevo edificio del mundo global supone un piso inferior, oculto, húmedo y oscuro, que funciona como sótano en el que se deposita todo lo que no se utiliza, lo que no sirve o lo que estorba. Es el piso de los excluidos, de la contención y el encierro, el de las consecuencias de la adoración al consumo en un mundo donde la mayoría carece de capacidad de consumo. En este piso no hay luz ni futuro, tan sólo macanas y candados para contener las fuerzas que ponen en riesgo la estabilidad estructural del edificio global y sus marquesinas superiores.

Si nuestra metáfora genera sentido, no deberíamos preguntarnos más por nuestra pertenencia a un cierto Estado-nación y su ubicación en la antigua geografía del mundo de las bipolaridades. En su lugar la pregunta refiere a la ubicación que cada institución, grupo e individuo del mundo tiene en este edificio global, por el lugar que ocupa, por el piso que habita, por las luces que lo cobijan o las sombras que lo acechan.

Al representar la globalización de esta manera es posible interpretar el sentido de las transformaciones recientes del sistema universitario público en México y ubicar sus puntos de inserción en el edificio global, identificando así las instituciones y sujetos que podrían alcanzar pase de entrada para participar en la fiesta del piso superior, de aquellos que habrán de conformarse recogiendo lo que les caiga de la derrama de la opulencia, y de los que han quedado simplemente excluidos.

El desarrollo del sistema universitario en México ha sido ambivalente. Desde la aprobación de la última Ley Orgánica de la UNAM, en 1945, es posible apreciar logros muy significativos, pero es necesario reconocer también los graves rezagos que persisten. En tan sólo 50 años se construyó un sistema muy complejo y diversificado que pasó de 39 instituciones en 1950 a 1,250 en 1999 (ANUIES, 2000: 39). Además, en 1950 la educación universitaria pública, integrada por 16 instituciones, se presentaba casi como la única opción de estudio al alcance sólo de los hijos de las clases acomodadas; hoy, en contraste, el sistema de educación superior ofrece a sectores

más amplios de la sociedad una gama de opciones muy diversificada que incluye a las universidades públicas (45), los institutos tecnológicos (147), las universidades tecnológicas (36), las instituciones de educación normal (357), las instituciones privadas (598) y otras instituciones dependientes de la SEP y de otras secretarías de Estado (67).² Por su parte, la matrícula de educación superior se multiplicó por seis entre 1970 y 1998, registrando una tasa de crecimiento de 6.8 por ciento anual, para recibir actualmente a poco más de 2 millones de estudiantes (Elizondo y Reséndiz, 2000: 342; Fox, 2002: 37).

Sin embargo, a pesar del esfuerzo que ha significado construir un sistema de estas dimensiones y complejidad en tan sólo 50 años, éste sigue siendo pequeño en tamaño, padece una desatención presupuestal estructural asociada a las crisis económicas recurrentes desde hace más de 2 décadas, cuenta con pocos grupos académicos realmente consolidados y manifiesta todavía un gran centralismo que se expresa en la amplia concentración de esfuerzos y recursos. México es un país de 102.3 millones de habitantes que cuenta tan sólo con 192,000 académicos, de los cuáles únicamente 56,500 son de tiempo completo (ANUIES, 2000: 88). De ellos, el gobierno mexicano sólo reconoce la existencia de 25,000 investigadores, de los cuales sólo poco más de 8,000 son reconocidos como investigadores de alto nivel a través del SNI (Fox, 2002: 147). La educación superior atiende en su nivel de licenciatura a un millón 768,000 estudiantes, que corresponde apenas a poco más del 18.5 por ciento de la población en edad de acceder a este nivel educativo.³ De ellos, tan sólo 6.2 por ciento sigue estudios de posgrado (Fox, 2002: 37-38). Además, en la última década (1990-1999) se graduaron tan sólo 4,548 doctores, es decir, poco menos de medio millar en promedio anual (SEP-Conacyt, 2000: 56).

Por otra parte, México cuenta con pocas instituciones dedicadas a la investigación científico-tecnológica. De las universidades públicas, pocas podrían ser consideradas realmente como universidades de investigación.

²El subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, Julio Rubio Oca, informó recientemente que durante los primeros 21 meses del gobierno del presidente Fox se crearon 45 nuevas instituciones públicas de educación superior en todo el país: 14 universidades tecnológicas, 15 universidades públicas y 16 institutos tecnológicos (SEP, 2002). Con ello se espera confrontar la demanda de educación superior derivada de la presión demográfica que se mantendrá en el país al menos hasta la tercera década del siglo (Elizondo y Reséndiz, 2000: 355-362).

³El gobierno calcula esta cifra considerando el grupo de población de 19 a 23 años de edad. Además, el Segundo Informe de Gobierno del presidente Fox señala que en su conjunto, la educación superior atiende a 2'147,000 estudiantes, considerando los niveles de técnico superior universitario o profesional asociado, licenciatura y posgrado (especialidad, maestría y doctorado), y los subsistemas de universidades, institutos tecnológicos, escuelas normales y universidades tecnológicas e instituciones particulares (Fox, 2002: 37).

Los esfuerzos en la materia se concentran en la UNAM, la UAM, el Cinvestav, el IPN, los 28 centros SEP-CONACYT (CONACYT 1998) y algunos otros centros de investigación del sector público. México destinó en 2001 el 0.42 por ciento del PIB como gasto federal en ciencia y tecnología (Fox, 2002: 146; SEP-Conacyt, 2000: 185, 234).

Finalmente, según datos oficiales, se afirma que la iniciativa privada participa en México con 25 por ciento del gasto nacional en ciencia y tecnología. Aunque el dato apunta a la inversión del sector privado en investigación y desarrollo experimental (IDE), éste se realiza sólo por las 300 empresas privadas más grandes de México, que corresponden al 0.01 por ciento del total. En la mayoría de las empresas predominan todavía los esquemas de transferencia de tecnología chatarra que no se utiliza más en las empresas de punta (Gómez Mena, 2002; Fox, 2002: 154; también SEP-Conacyt, 2000: 29).

El estado que guarda la educación superior y la ciencia fue sintetizado recientemente en los siguientes términos:⁴

El gasto público por alumno en educación superior disminuyó, a precios constantes de 2000, de 22,756 pesos en 1982 a 17,482 en 2002. Además, considerando al conjunto de los países de la OCDE, México es el país con menor inversión en educación superior por estudiante. Su gasto anual equivale a menos de la mitad del promedio de los países de dicha organización y a una quinta parte del que se ejerce en Estados Unidos. La matrícula de las universidades se mantuvo estancada en el curso de la última década frente a la triplicación de ésta en las universidades privadas. La gravedad de este panorama se expresa mejor si consideramos la tasa bruta de escolarización, que se ubica, según la fuente, entre el 15 y el 19 por ciento en 2000, en contraste con el 23 por ciento en República Dominicana, 29 por ciento en Barbados, 30 por ciento en Costa Rica, 31 por ciento en Panamá y Chile, y 36 por ciento en Argentina. Esta brecha se amplía frente a países como Corea del Sur con una tasa del 68 por ciento, Estados Unidos con 81 por ciento y Canadá con 87 por ciento. Además, como evidencia de la limitada capacidad de desarrollo del país, México cuenta con 214 científicos e ingenieros en labores de investigación y desarrollo por cada millón de habitantes, frente a 532 de Costa Rica, 660 de Argentina, 2,193 de Corea del Sur, 2,719 de Canadá, 2,831 de Alemania y 3,676 de Estados Unidos. Un punto culminante de esta situación se refiere al creciente endeudamiento de la mayoría de las universidades públicas del país, con lo que se pone en cuestión su viabilidad.

⁴En el foro "Hacia una política de Estado para la educación superior en México", organizado por la Universidad Autónoma de Zacatecas, se estableció el siguiente panorama.

Sin duda estas cifras muestran un panorama poco alentador, que reafirma un lugar marginal de las universidades mexicanas en los nuevos mercados de producción y transmisión de conocimientos, teniendo en consideración la división internacional del trabajo universitario en el mundo global, la producción de conocimientos de punta, la formación de los cuadros dirigentes del Estado y las empresas concentradas en los países del centro (Europa y Estados Unidos). En contrapartida, la transferencia, adaptación y consumo de los conocimientos de punta producidos en los nuevos centros globales de producción de conocimientos y la formación de los cuadros técnicos y profesionales requeridos, para operar las estructuras burocráticas de las empresas y el sector público, quedan reservados a las instituciones de educación superior orientadas a la formación de técnicos, profesionales asociados y licenciados.

A estas alturas debemos plantearnos una pregunta crucial: ¿las transformaciones que han experimentado la educación superior y la ciencia permiten suponer que México logrará insertarse en un plazo razonable en los circuitos internacionales de producción y transmisión de conocimientos o ellas apuntan a reforzar su papel subordinado centrado en la transferencia de tecnología y la formación de cuadros medios técnicos y profesionales?

Lo que resulta claro a estas alturas es que en México el avance más significativo a lo largo de la última década ha sido la transformación de la estructura institucional de la educación superior, la ciencia y sus modos de regulación. Esta nueva conformación es condición necesaria para pensar en remontar los rezagos acumulados y estrechar, al final de la primera década del siglo, las distancias que nos separan de los centros de enseñanza e investigación de punta en el mundo. Sin embargo, si no se cuenta con recursos oportunos y crecientes y una política de Estado, que ubique a la educación y a la ciencia como la más alta prioridad nacional, seguramente los esfuerzos emprendidos terminarán en nuevos fracasos. En otros términos, es necesaria una definición clara de la posición que se desea jueguen la educación y la ciencia de México en el ámbito internacional y de las acciones que la traduzcan realmente en hechos.

Sin duda hay avances al respecto en diversos ámbitos. Ya es posible apreciar algunos espacios institucionales en los que empieza a operar un modelo de producción de conocimientos más vinculado a la aplicación, de corte transdisciplinario e innovativo (Gibbons *et al.*, 1997), que se verán fuertemente reforzados en los próximos años en el marco del Tratado de

Libre Comercio (Denman, 2002; Casas, 2001).⁵ La conformación paulatina de redes basadas en el intercambio y la colaboración (Leydesdorff y Etzkowitz, 2002), de nichos que comienzan a pelear por ganar derecho de piso en la parte más alta del edificio global, no debe, sin embargo, orientarse únicamente por las fuerzas del mercado, el intercambio y la acumulación. Nuevamente aquí resulta fundamental una decisión clara del gobierno y la sociedad para conducir un proyecto nacional de educación y ciencia que privilegie simultáneamente el desarrollo económico del país y combata las grandes desigualdades que mantienen al país como una sociedad de pobres.⁶

El “capitalismo académico” en México,⁷ si bien incipiente, ha sido impulsado desde hace poco más de una década a partir de políticas y programas que alientan la articulación de la investigación y el posgrado a la economía en un marco de desregulación y competitividad. Hay una serie de medidas que apuntan en esta dirección. Primero, la consolidación de la ya señalada estructura dual de la educación superior como sistema diversificado y complejo en el que se distinguen la formación de profesionales para el mercado de trabajo, por una parte, y la investigación científico-tecnológica y el posgrado, por la otra. También la operación de mecanismos de financiamiento extraordinario a concurso para favorecer a los centros de investigación que mejor se adapten a los requerimientos científico-tecnológicos que reclama el desarrollo económico del país y la modernización de su planta industrial.⁸ Paralelamente, la operación de programas para garantizar la ampliación del cuerpo académico de las universidades públicas mexicanas, garantizando su profesionalización mediante su habilitación

⁵ Esta discusión en torno al proceso de conformación de redes de conocimiento e innovación en México y su relación con la universidad apenas inicia y habrá de ocupar nuestra atención de manera creciente. El lector puede apreciar los primeros resultados de investigación al respecto en nuestro país en los trabajos reunidos en Casas y Luna (1997), Casas y Valenti (2000) y Casas (2001).

⁶ No podemos dejar de mencionar que el gobierno del presidente Fox reconoció la existencia en el país de 53.7 millones de pobres (Sedesol, 2002: 15), cifra considerada por algunos investigadores como conservadora (véase la columna semanal de Julio Boltvinik que aparece los viernes en *La Jornada*), pero que muestra la gravedad del problema que confronta el país en materia de equidad y justicia social.

⁷ Este término fue propuesto por Sheila Slaughter y Larry Leslie (1997) para indicar el uso que las universidades hacen del capital humano de sus académicos con el propósito de incrementar sus ingresos. En este sentido, el capitalismo académico supone el conjunto de iniciativas y comportamientos económicamente motivados de la universidad y sus miembros, para asegurar la obtención de los recursos externos que requiere para sostenerse y seguir funcionando (Ibarra, 2002b).

⁸ Entre tales fondos se encuentran el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), el Fondo de Inversión para Programas Evaluados por Organismos Acreditadores (FIUPEA), el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), y el Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales.

académica formal⁹ y el apoyo a estudiantes de escasos recursos para favorecer la equidad educativa e impulsar su formación de posgrado.¹⁰ Finalmente, la aprobación de la Ley de Ciencia y Tecnología y la nueva Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (*Diario Oficial*, 2002). En este caso, se espera consolidar un sistema de regulación de la producción científico-tecnológica para incorporar el desarrollo tecnológico a los procesos de producción como imperativo para incrementar la productividad y la competitividad que requiere el aparato productivo nacional.

Tomando en cuenta este contexto de integración diferenciada, valdría la pena apreciar el sentido que ha venido adquiriendo la autonomía universitaria y la manera en la que ésta se ha traducido en formas específicas de conducción y gobierno de las instituciones, orientadas crecientemente por criterios de eficiencia administrativa y el imperativo de responder con efectividad a las demandas del mercado de conocimientos. En este proyecto se intenta imponer una universidad que se orienta esencialmente por las fuerzas del mercado sin considerar suficientemente su compromiso con el desarrollo y la equidad social. Ello conduce a una nueva disputa por la universidad, en la que se tensan, cada vez con mayor fuerza, su sentido sustantivo como institución social inalienable con el impulso insistente de modelos que funcionan bajo esquemas de comercialización diseñados para privatizar y vender los productos del trabajo universitario. Sin embargo, más allá de estos puntos extremos, lo que se aprecia es una mezcla variable en la que ni la universidad vinculada a la sociedad ha sido totalmente desterrada, ni la nueva universidad vinculada al mercado se ha logrado imponer del todo.

La búsqueda de un modelo que logre equilibrar y manejar las tensiones entre mercado y sociedad se constituye así en imperativo para articular una nueva institución que se pueda insertar en las corrientes de producción de conocimiento, sin sacrificar por ello su compromiso con el bienestar de la sociedad. Desafortunadamente, como veremos enseguida, las tendencias más visibles parecen inclinar la balanza a favor del mercado.

⁹En este caso se encuentran el Programa de Mejoramiento del Profesorado de las instituciones de educación superior (PROMEP), el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), los Proyectos de Investigación Científica Básica (PICB), los Fondos Sectoriales y Mixtos de Apoyo a la Ciencia y Tecnología, el Programa de Fortalecimiento Académico para la Realización de Estancias Posdoctorales y Sabáticas, el Fondo para la Creación de Cátedras Patrimoniales de Excelencia, y el Fondo para Retener en México y Repatriar a los Investigadores Mexicanos.

¹⁰En esta dirección se creó recientemente el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) y el Programa para la Movilidad en la Educación Superior en América del Norte que otorga apoyos para realizar estancias de estudiantes de educación superior en las instituciones participantes de México, Estados Unidos y Canadá. Por su parte, a nivel de formación de posgrado se encuentran el Programa de Becas de Estudios de Posgrado del Conacyt, el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP).

Autonomía

Como ya indicamos, la última década del siglo xx marcó para la universidad una de las transformaciones más significativas de su historia. Los cambios operados en tan sólo 10 años impactaron como nunca antes las prácticas y formas de organización y gobierno de cada institución. Las estrategias y políticas del gobierno para conducir al sistema universitario, ya no sólo desde su constitución como totalidad o agregación, sino también desde la diferenciación que se desprende de la contabilidad de la actuación de cada una de sus instituciones (Ibarra, 2001: 268), muestran la capacidad de las nuevas tecnologías de regulación neoliberal para afectar en los hechos, y de manera cotidiana y directa, la naturaleza, contenido y organización del trabajo universitario. Su efectividad descansa en su capacidad de distanciamiento al imponer normas abstractas asociadas a procedimientos estandarizados de aplicación general, que funcionan como mecanismos de inducción de ciertas conductas o respuestas. De hecho, estas tecnologías operan normalizando comportamientos que son periódicamente monitoreados, facilitando la institucionalización de rutinas de evaluación y la rendición de cuentas que las instituciones incorporan dentro de sus programas como tareas auto asumidas, que facilitan su adaptación a las exigencias cambiantes que les plantea su medio.

Estos nuevos modos de regulación no hacen sino proyectar una condición más general de la modernidad en la que la *administrativización* de la sociedad ha alcanzado, con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información, niveles hasta hace poco difícilmente imaginables. El registro, transmisión y procesamiento de información han permitido diferenciar y clasificar, propiciando el reordenamiento de cada una de las instituciones a partir de lo que indican sus propios números. A lo largo de la última década, las agencias gubernamentales y otros organismos de carácter autónomo, creados *ex profeso*, se han encargado de diseñar y poner en operación nuevos *mecanismos de conducción a distancia*, que funcionan mediante la evaluación periódica de los productos de cada institución, programa o individuo. La competencia por recursos limitados facilita la regulación de las conductas, pues induce a las instituciones y sus comunidades a cumplir adecuadamente las funciones asignadas y los compromisos asumidos, proyectando su incumplimiento como una falta sólo imputable a la propia institución.

La operación de la regulación del sistema universitario, bajo estas nuevas normas y reglas de cálculo, ubica en el centro de las disputas el sentido que se le otorga a la autonomía y los medios para garantizarla, pero también las formas de organización que las instituciones se dan con la finalidad de

acrecentar su gobernabilidad.¹¹ El concepto de *autonomía* resulta crucial, pero entendido ya no como principio de autodeterminación que conduce al establecimiento de sus finalidades y proyectos,¹² sino básicamente como la *responsabilidad de las instituciones y los individuos sobre su propia conducción y desempeño para atender las demandas—expresadas en normas o estándares de rendimiento— que les planteen su medio externo*. El concepto de autonomía adquiere un nuevo sentido que enfatiza su carácter esencialmente operativo o práctico, ya que las universidades se ven obligadas, cada vez con mayor insistencia, a enfrentar los desafíos que implica el hacerse cargo de sí mismas en espacios abiertos, dependiendo fundamentalmente de sus propias realizaciones. En adelante, las instituciones tendrán que desarrollar sus habilidades para actuar, aprovechando las oportunidades que les brinda un medio ambiente crecientemente competitivo, complejo y muy dinámico. Se trata de una *autonomía operativa o práctica* que, más que plantearse sus propios desafíos, debe responder a los retos que le impone su medio externo. Y ello, insistamos, con la mediación del Estado, que estructura los campos de acción de la universidad, al diseñar mecanismos de regulación a distancia que limitan en los hechos los grados de libertad de la institución y sus comunidades. Utilizando la denominación propuesta por Hunter (1994: 74), estamos ante una universidad que goza de “libertad supervisada” (*supervised freedom*) gracias a la operación de instrumentos vinculantes como el financiamiento, la auditoría e inspección.

En suma, esta nueva “autonomía responsable” supone la existencia de universidades y comunidades que pueden actuar con libertad, pero respetando en todo momento los marcos instituidos que se han establecido para conducir sus acciones. Se trata de un concepto en el que la naturaleza, con-

¹¹ Utilizamos el término *gobernabilidad* en lugar del concepto de *gobernación* o *governance* para enfatizar que su sentido se encuentra en la capacidad para construir consensos entre fuerzas que dan lugar a un ejercicio del poder eficaz y legítimo. Camou (2001) ha discutido esta noción aclarando su sentido preciso y los alcances analíticos que supone.

¹² El sentido sustantivo de la autonomía implica el derecho de la comunidad universitaria a elegir sus propias autoridades, la libertad de cátedra e investigación, la designación de profesores mediante procedimientos académicos, la aprobación por la universidad de sus planes, programas y proyectos y la elaboración y administración de su presupuesto. Sin embargo, como tal, ella nunca se ha concretado plenamente constituyéndose como reiterada promesa incumplida del poder del Estado a la universidad. Como lo ha señalado Raúl Domínguez, “La autonomía universitaria en México, y en particular en la UNAM, se ha constituido como una práctica *sui generis*, con un sentido y con limitaciones precisas, en donde determinados resquicios facultan una prerrogativa de decisión de última instancia que corresponde al poder central en las condiciones en las que éste fue concebido y concretado dentro del esquema republicano” (Domínguez, 2002: 85). El financiamiento insuficiente ha funcionado de manera efectiva como mecanismo de subordinación de la universidad “autónoma” en momentos críticos y frente a asuntos considerados como de importancia crítica. Para una discusión al respecto véase Domínguez (2000).

tenido y organización del trabajo universitario son removidos del control de la institución para quedar en adelante bajo la tutela de organismos externos que dictarán el qué y el cómo hacer el trabajo. Insistamos que esta condición resulta fundamental cuando los bienes producidos en la universidad son apropiados de manera privada e intercambiados en el mercado. Este mismo proceso de subordinación se ha producido en el interior de las instituciones, en donde las comunidades académicas se han visto despojadas del control de su trabajo, con lo que la libertad de cátedra, investigación y el sentido de la definitividad han sido removidos o, cuando menos, trastocados en los hechos. La clave de esta remoción, como hemos venido insistiendo, se encuentra en la evaluación y su consecuencia, el acceso o no a recursos extraordinarios que se asignan considerando estándares de desempeño determinados externamente.

El ejercicio de la autonomía así considerada –digamos como norma desnormativizada– se ha empezado a traducir en un modo de gobierno y gestión institucional muy semejante al empresarial, establecimientos en los que se desarrollaron los saberes y tecnologías de la administración moderna con la finalidad de garantizar la cooperación del trabajo, acrecentando su rendimiento y disciplina (Braverman, 1975; Ibarra, 2001: 165-166). Un siglo después de que Taylor aplicara su sistema de racionalización y control del trabajo fabril, las universidades empiezan a operar tecnologías y programas similares con la finalidad de garantizar que sus comunidades cumplan –como si no lo hubieran hecho en el pasado– con las finalidades que les ha encomendado “la sociedad”, esa entidad abstracta medida como capacidad de consumo.¹³

Gobernabilidad

La modificación de los modos de regulación del Estado ha implicado un desplazamiento de la centralidad de las políticas públicas, que van cediendo su lugar a los problemas de gobernabilidad institucional. Tales políticas han ido modificando su naturaleza y contenido, pues suponen cada vez menos el diseño de acciones directas del Estado y más el establecimiento de programas que son entregados para su operación a diversos organismos autóno-

¹³ Sería posible apreciar un gran número de paralelismos entre la administración científica de principio del siglo xx y la administración de las universidades de principios del siglo xxi. En ambas se aprecia una conducción detallada del trabajo, la apropiación sistemática del producto y la remuneración individualizada basada en el desempeño. Hemos proporcionado algunos elementos al respecto en Ibarra (2001: 225-226).

mos, generalmente privados. Se trata de la conformación de redes de organizaciones que se encargan de regular las actividades de las universidades a partir de la evaluación de sus resultados. Ellas administran los programas así diseñados, contando siempre con la participación activa de las instituciones, sobre la base de una normatividad explícita y de reglas del juego que establecen con claridad los términos y consecuencias de tales relaciones basadas en el desempeño. Dado que las universidades son, cada vez más, las responsables de sus propias acciones, la *governabilidad institucional* se constituye como eje fundamental para operar bajo el nuevo modelo. Si las instituciones no asumen su nueva identidad como establecimientos activos que persiguen sus propias finalidades específicas, difícilmente podrán funcionar bajo los mecanismos de conducción que han sido establecidos, poniendo en riesgo con ello su viabilidad e incluso su existencia misma.

El análisis de políticas públicas influyó ampliamente las agendas de investigación de la educación superior a lo largo de la última década. Sin embargo, su relevancia como enfoque explicativo ha ido cediendo su lugar a favor de aproximaciones que ubican como su eje articulador a los problemas de gobierno y administración. No estamos afirmando que la política pública deje de tener importancia, sino que se están modificando su perfil y su peso relativo, como resultado de las propias transformaciones en las prácticas y los modos de regulación. Sin duda, las políticas públicas seguirán conservando un lugar relevante para comprender la acción estatal, sus cambios recientes y sus efectos a nivel institucional; ellas nos dirán qué hace o cómo actúa el Estado frente a la universidad. No obstante, será necesario ir más allá si deseamos comprender con precisión y detalle la dinámica que orienta las estrategias y acciones que posibilitan a cada institución la realización de sus propios proyectos y los efectos que ellos producen en el sistema universitario nacional.

Para estar en condiciones de interpretar adecuadamente la dinámica institucional de las universidades, será necesario abordar de manera sistemática el análisis de sus capacidades de buen gobierno, que se asocian a sus prácticas administrativas, a sus formas de organización y a la consideración de los contextos problemáticos en los que ellas deben operar. Asimismo, es necesario reconocer que vivimos ya los tiempos de la universidad gubernamentalizada (Foucault, 1991), de esa corporación burocrática que ha asumido formas empresariales de conducción de las que depende y sobre las que descansan los términos de su actuación. Sus habilidades para gobernarse –regulando las conductas de sus comunidades bajo ciertos proyectos explícitamente definidos– se constituye como elemento estratégico, en la medida

en la que no se cuenta más con un Estado proteccionista, que otorgaba ciertos beneficios a cambio de esa lealtad política hoy presumiblemente en desuso.

Como ya señalamos, la universidad está siendo obligada a ser libre (Rose y Miller, 1992). Debe dejar de depender del Estado para asumir a plenitud las responsabilidades que implican su conducción y desempeño. Para certificar el ejercicio responsable de tal libertad, se utiliza el término de *accountability*, que se inscribe en la lógica de la rendición de cuentas ante agencias especializadas, mediante el uso de indicadores de desempeño.¹⁴ Tales instrumentos permiten monitorear a distancia la actuación de los individuos, los programas y las instituciones, poniendo en operación controles basados en el mercado.

Este cambio es de la mayor relevancia, pues devuelve a los agentes de la universidad un papel protagónico más allá de la presencia del Estado y sus tradicionales instancias de planeación y coordinación. Serán las universidades que alcancen su refundación como entidades activas y propositivas, las que se encuentren en mejores condiciones de integrarse a sistemas de relaciones abiertos y cambiantes, en los que será necesario arriesgar para enfrentar los desafíos. Volvamos a insistir: la universidad debe actuar hoy en un escenario en el que se están modificando los modos de regulación estatal, a favor de una participación creciente de la sociedad bajo esquemas de corresponsabilidad.

¿Qué debemos entender por *governabilidad universitaria*? Se trata de una capacidad práctica que posibilita la conducción de la institución y sus comunidades. Ella se basa en conocimientos y autorreconocimientos que permiten apreciar las fortalezas institucionales para, sobre tal base, definir proyectos viables mediante los cuales se puedan aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas realidades. Ella es la capacidad de actuar eficaz y legítimamente, y de sumar voluntades en torno a un proyecto que sintetice la identidad de la institución como cuerpo unitario. Ella se expresa tanto en las normas y reglas que conducen las acciones de su comunidad, como en las relaciones que la universidad mantiene con su medio.

Internamente, la gobernabilidad tiene que ver con el manejo cotidiano de la institución: ella parte de la determinación de su misión y los propósitos que le otorgan direccionalidad. Se extiende a los procesos de toma de

¹⁴El término de *accountability* resulta significativo pues su significado se inscribe en la lógica de la *contabilidad*, mostrándose como una de las tecnologías liberales de gobierno más utilizadas en la actualidad. Esta tendencia hacia la universalización de la “rendición de cuentas” ha conducido a identificar una nueva configuración de la sociedad y el Estado en términos de su función evaluadora (Power, 1997).

decisiones, al diseño de sus estructuras de autoridad y al alcance y modalidades de sus particulares formas de organización. Supone también ciertas prácticas que amplían o inhiben su capacidad de intervención y respuesta, permitiendo el diseño de estrategias cuya efectividad descansará en la flexibilidad de sus estructuras. Ella abarca ciertos estilos de dirección y el establecimiento de normas y rutinas para potenciar el trabajo, favoreciendo la integración. La estructura juega un papel fundamental al cumplir funciones de mediación, que permiten canalizar las tensiones y conflictos entre los distintos agentes participantes. En este sentido, la capacidad de conducción de la institución en sus contextos problemáticos depende en un alto grado de sus estructuras de gobierno y administración, pero también de la habilidad para anticipar las contingencias que la amenazan y para contender contra ellas.

La gobernabilidad proporciona además el escenario institucional en el que se desarrolla el trabajo universitario, desde las funciones docentes y las actividades de investigación, hasta las tareas de difusión o los programas de intercambio y vinculación. Asimismo, ella afecta actividades administrativas especializadas como la recaudación de fondos, la planeación financiera, el manejo de las relaciones laborales y la gestión de programas institucionales diversos.¹⁵

Externamente, la gobernabilidad universitaria supone el manejo de las relaciones de la institución y sus comunidades con su medio, propiciando potencialidades que de otra manera no se presentarían. Las relaciones con las agencias del Estado y las entidades privadas de regulación ocupan un lugar esencial, pues de ellas depende la valoración del desempeño y el acceso a recursos extraordinarios. Por su parte, las relaciones con empresas y organismos de la sociedad se expresan en la capacidad para establecer acuerdos y llevarlos a efecto. Estas relaciones exigen nuevas habilidades para estar en condiciones de incorporarse a redes de producción y transmisión de conocimientos, que exigen la articulación de los sistemas de gobierno de la institución con aquellos más generales que regulan las relaciones de tales conjuntos organizacionales. Por ejemplo, la creciente participación en proyectos conjuntos y programas de colaboración va exigiendo nuevos arreglos estruc-

¹⁵ Generalmente se caracterizan las formas de organización a partir de cuatro modelos ideales, a saber: a) el *modelo burocrático*, que se apoya en la autoridad legal racional y una estructura jerárquica altamente formalizada; b) el *modelo colegial*, que se caracteriza por una toma de decisiones cooperativa no jerárquica y un alto nivel de autodeterminación; c) el *modelo profesional*, que descansa en la autoridad de los expertos y en una organización del trabajo horizontalmente diferenciada; y d) el *modelo político*, que supone la negociación entre grupos de interés que representan proyectos y valores distintos. Para una discusión al respecto, véase Baldrige *et al.* (1991).

turales más flexibles y compartidos, que permitan explotar economías y complementariedades imposibles de alcanzar de manera individual. Estos nuevos arreglos imponen restricciones a la actuación interna que deben ser negociados, tarea nada sencilla si no se cuenta con prácticas de gobierno que faciliten la comunicación y permitan la generación de consensos.

En suma, el grado de gobernabilidad de una universidad puede ser valorado a partir de la consideración de su desempeño y estabilidad, de su capacidad de respuesta y adaptación, de la cohesión que alcanza su comunidad mediante su identificación con el proyecto de la institución. En este sentido, eficacia y legitimidad se constituyen como los elementos básicos de la fórmula de la gobernabilidad.

Formas de organización

La relevancia, que adquieren las formas de gobierno y administración, se encuentra en su capacidad para traducir operativamente un proyecto institucional que orienta acciones y conductas que impactan a la sociedad, produciendo ciertos efectos, además de definir particulares modos de existencia de individuos y comunidades. Como una primera aproximación, es posible identificar algunos de los rasgos de lo que denominaremos como la *universidad empresarial* (Clark, 1998), que se empieza a prefigurar para muchos como la forma “apropiada” de gobierno de las instituciones universitarias. Este modelo refuerza esa autonomía práctica que ubica a las instituciones como ejecutoras de programas que responden esencialmente a demandas externas.

La característica primordial de la universidad empresarial se encuentra en la adopción sistemática de las formas de organización, los instrumentos y tecnologías de gestión y los juegos retóricos de la gran corporación, bajo la premisa de que una universidad no es esencialmente distinta de la empresa y que, por lo tanto, puede ser manejada de la misma manera. Ello ha derivado en la identificación de las finalidades sustantivas de la institución en términos de “misión” y de las acciones de sus directivos, como traducción de estrategia, programas, objetivos y metas susceptibles de evaluación. Se habla entonces de la “necesidad imperiosa” de identificar un “portafolio de productos y servicios”, lo suficientemente atractivo para captar la atención de los mercados y la preferencia de los consumidores. Asimismo, frente a las exigencias de adaptación y cambio, supone la adopción de las recetas administrativas de moda –estamos pensando, por ejemplo, en la calidad total o la reingeniería– y la aplicación de programas estandarizados de evaluación como el iso-9000 (Clarke *et al.*, 2000).

La universidad empresarial se encuentra dirigida por un nuevo tipo de funcionario universitario, que se caracteriza por su amplia capacidad de gestión y, en cierto sentido, por la reivindicación de su derecho de dirigir. Asume que la conducción de la universidad es un asunto de expertos, por lo que es necesario delimitar y diferenciar los espacios de actuación de la dirección institucional, de aquellos directamente relacionados con las funciones académicas y de los que tienen que ver con el manejo administrativo rutinario de la institución. El ámbito esencial de actuación de tal dirección institucional centralizada se ubica en las relaciones que mantiene con su medio externo, definiendo la misión y las estrategias de la universidad, estableciendo los acuerdos de intercambio y colaboración, atendiendo los problemas que se deriven de un mercado muy competido, incierto y dinámico. Su eficacia se mide a partir de los procedimientos estandarizados de evaluación y la rendición de cuentas; el ascenso político de los gerentes universitarios se logra a través de una buena gobernabilidad asentada en la administración, el control centralizado y el desempeño eficiente.

Por otra parte, se aprecian innovaciones en las formas de organización que suponen nuevos arreglos estructurales, en los que las formas democráticas o colegiadas de gobierno se ven paulatinamente desplazadas por –o subordinadas a– estructuras ejecutivas que conducen los proyectos estratégicos de la universidad. La toma de decisiones colegiada es apreciada crecientemente como obstáculo para la buena marcha de la institución, ya que la discusión en colectivos amplios y muy diversos, acompañada muchas veces de la movilización de activistas, dificulta grandemente una aplicación directa y expedita de los criterios de racionalidad administrativa que se utilizan para medir el desempeño. Para enfrentar estos inconvenientes, se propone reducir el tamaño de los órganos colegiados y orientarlos hacia funciones de carácter consultivo que retroalimenten la política global de la universidad, diseñada por los órganos personales encargados de la dirección institucional. Asimismo, se propone crear comisiones *ad hoc* para analizar temas concretos y operar mecanismos selectivos de *consulta dirigida* en los que se controlan los tiempos, modalidades y alcances de la participación. En este caso, se produce un efecto de legitimidad inducida, en la medida en la que la participación así operada valida los resultados de la consulta. La efectividad de este proceso de conducción se encuentra en el desplazamiento del contenido y la finalidad de la consulta, que son sustituidos por un procedimiento de participación que alienta un sentimiento de “haber sido tomados en cuenta”.

Otro rasgo importante de la universidad empresarial tiene que ver con su manejo financiero, que es considerado como asunto exclusivo de expertos, encargados de diseñar estrategias de captación de recursos que fortalezcan la independencia y capacidad de acción de la institución. Esto supone un manejo centralizado de los recursos, pues amplía los márgenes de negociación de la dirección institucional con cada uno de los sectores de la universidad, propiciando un control más eficaz y una colaboración más expedita. Empiezan a operar mecanismos de control de los recursos mediante sistemas de información en red, que permiten un seguimiento detallado, puntual e instantáneo del ejercicio del gasto, con lo que se pueden detectar anomalías y realizar ajustes desde las oficinas centrales de la institución. Además, el presupuesto se consolida como herramienta fundamental de gobierno, pues permite diferenciar proyectos en función de las prioridades institucionales y de la funcionalidad que representen para atender las demandas del mercado.

Finalmente, la universidad empresarial incorpora modalidades de organización que propician, a la vez, una mayor flexibilidad y un mayor control. Este delicado balance persigue una conducción institucional, en la que los individuos y grupos lleven a cabo sus actividades, determinando libremente las mejores formas para realizarlas, pero siempre dentro de los marcos institucionales diseñados para tal efecto. Los reglamentos y políticas formalmente acordados, que funcionan como límites de la acción, son complementados con el diseño de mercados internos artificiales que fomentan la competencia y la productividad: los programas de asignación de recursos financieros a concurso, los estímulos económicos extraordinarios, la asignación de becas y otros apoyos en función del rendimiento propician la normalización de comportamientos, garantizando una mayor flexibilidad y disciplina en el trabajo. Estas nuevas prácticas reducen los márgenes de la comunidad para confrontar las decisiones de la dirección institucional, pues de ella dependen la asignación presupuestal y el otorgamiento de las remuneraciones extraordinarias. Como consecuencia, la universidad empresarial ve disminuida la participación de académicos y estudiantes, que se concentran crecientemente en sus *quehaceres*, ejerciendo esa autonomía práctica que les otorga un sentido figurado de autodeterminación.

Desde esta perspectiva, en suma, el gobierno y la conducción de la universidad se van convirtiendo en un problema de funcionarios expertos, que definen las condiciones para el diseño de los programas institucionales prioritarios, determinando muchas veces sus espacios y modalidades de realización. Esto impacta, como hemos venido insistiendo, la naturaleza, contenido y organización del trabajo universitario, que debe ajustarse a las normas

contables externamente establecidas y a los tiempos que se derivan de los procedimientos de evaluación. Esta “nueva universidad” muestra esa tendencia hacia la administrativización como clave de gobernabilidad, es decir, hacia ese predominio de los saberes y prácticas propios de las empresas para el diseño y conducción de las instituciones, sus programas y sus recursos.

Conclusión

Frente a esta posibilidad que empieza a vislumbrarse en algunas de las instituciones de nuestro país, es necesario restituir un sentido más pleno a la *autonomía universitaria como la capacidad de una comunidad para definir su rumbo y operarlo con independencia*. Esto supone, por una parte, que la universidad conserve el control sobre sus finalidades y sus proyectos, y por la otra, que se le garantice el acceso a los recursos económicos necesarios para posibilitar su plena realización. Desde esta perspectiva, en claro contraste con el modelo de universidad empresarial, las comunidades juegan aquí un papel central, ya no sólo como ejecutoras de programas venidos de fuera, sino esencialmente como participantes activas en el diseño de las tareas y proyectos sustantivos de la institución. En un arrebató utópico nos atrevemos a delinear algunos elementos que podrían conducirnos a negociar una *universidad participativa que contemple el ejercicio de la autonomía como la posibilidad de formular proyectos y contar con las condiciones para su cumplimiento; que posibilite la construcción de espacios de realización para todos*, propiciando su vinculación a partir de la colaboración reflexiva de las comunidades que los impulsan; *que sostenga su legitimidad en su carácter incluyente, descentralizado y plural*, siempre más allá de misiones institucionales estrechas o de proyectos prioritarios mal entendidos; *que se mantenga como dispositivo socialmente auto regulado*, en la medida en la que las relaciones entre los grupos y sectores de su comunidad funcionen como mecanismo institucional eficaz para acordar y/o modificar las normas mínimas de convivencia; *que funcione con transparencia* al hacer visibles las actuaciones de todos bajo sistemas de rendición de cuentas sancionados colectivamente, fortaleciendo la confianza en *los otros* mediante el cumplimiento escrupuloso de las finalidades acordadas.

Para avanzar hacia un modo de organización de la universidad basado en el ejercicio de esta autonomía sustantiva y, en consecuencia, de la participación plural de la comunidad, es necesario construir y garantizar cuando menos cuatro condiciones fundamentales:

1. *El establecimiento de una política de Estado para la universidad que la proteja de las crisis económicas y las decisiones coyunturales, que le otorgue esta-*

bilidad y certidumbre de largo plazo. Ello exigiría la determinación de un porcentaje del PIB como asignación mínima para promover la educación y la ciencia; la revisión del marco legislativo del sistema universitario para eliminar las ambigüedades en temas clave como los de la autonomía, la gratuidad y el financiamiento, considerando para ello la participación amplia de las instituciones y sus comunidades.

2. *La asignación de recursos económicos extraordinarios* que atiendan los rezagos acumulados y garanticen la realización continuada de los proyectos institucionales que compensen tales rezagos. Ello exigiría el diseño y operación de programas de financiamiento extraordinario, manejados por organismos independientes del gobierno, para atender las carencias en regiones e instituciones históricamente desatendidas.

3. *El ejercicio de la autonomía al margen de la regulación del Estado* para garantizar que las comunidades de cada institución decidan efectivamente los términos específicos y los alcances de sus proyectos. Esto exigiría la adopción de procedimientos de evaluación sustentados en los compromisos académicos acordados por la institución y sus comunidades; el reconocimiento de la evaluación como mecanismo de retroalimentación de la actuación institucional y, en consecuencia, la eliminación de todo posible castigo financiero ante un presunto resultado negativo; la operación de órganos colegiados autónomos conformados de manera plural y equilibrada para conducir la rendición de cuentas sin la intervención del gobierno, con la mayor transparencia.

4. *La consolidación de una comunidad de núcleo duro* sustentada en la profesionalización de la carrera académica y la formación de equipos de trabajo que permitan potenciar los proyectos de docencia, investigación y difusión. Se exigiría la ampliación del número de profesores de tiempo completo sobre los de medio tiempo y los de asignatura; la consolidación de los programas de formación y actualización del personal académico de carrera; el establecimiento de un modelo de regulación académico-laboral sustentado en una remuneración adecuada y estable, y en el reconocimiento de la trayectoria académica de largo plazo.

Los rasgos y las condiciones de posibilidad de esta universidad verdaderamente autónoma, apoyada en la construcción de una gobernabilidad participativa como expresión de un amplio pacto social a favor de la educación y la ciencia, deben ser asumidos como una provocación inicial que persigue orientar la reflexión de la situación de las universidades públicas mexicanas en la actualidad y de los efectos particulares que han experimentado al empezar a operar bajo los nuevos modos de regulación estatal.

Bibliografía

- ACOSTA Silva, Adrián (2002), “Las dimensiones sociológicas y políticas del cambio institucional”, pp. 17-41, en A. Acosta (coord.), *Ensayos sobre cambio institucional*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- ANUIES (2000), *La educación superior en el Siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, México, ANUIES, 260 p.
- ARONOWITZ, Stanley (2000), *The Knowledge Factory: Dismantling the Corporate University and Creating True Higher Learning*, Boston, Beacon Press, 217 p.
- BALDRIDGE, J. Victor *et al.* (1977), “Alternative Models of Governance in Higher Education”, pp. 2-25, en G. L. Riley y J. V. Baldrige (eds.), *Governing Academic Organizations. New Problems, New Perspectives*, Berkeley, California, McCutchan Publishing Corporation.
- BRAVERMAN, Harry (1975), *Trabajo y capital monopolista. La degradación del trabajo en el siglo XX*, México, Nuestro Tiempo, 513 p.
- CASAS, Rosalba (coord.) (2001), *La formación de redes de conocimiento: una perspectiva regional desde México*, México, Anthropos/IIS-UNAM, 381 p.
- _____ y Giovanna Valenti (coords.) (2000), *Dos ejes en la vinculación de las universidades a la producción: la formación de recursos humanos y las capacidades de investigación*, México, IIS-UNAM/UAM-Xochimilco/Plaza y Valdés, 272 p.
- _____ y Matilde Luna (coords.) (1997), *Gobierno, academia y empresas en México: hacia una nueva configuración de relaciones*, México, IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 346 p.
- CAZÉS MENACHE, Daniel, Eduardo Ibarra Colado y Luis Porter Galetar (coords.) (2002), *Geografía política de las Universidades Públicas Mexicanas: claroscuros de su diversidad*, 2 Tomos, México, CEIICH-UNAM, Colección Educación Superior, en prensa.
- _____, Raúl Delgado Wise, Axel Didriksson Takayanagui, Eduardo Ibarra Colado y Javier Fuentes Maya (2002), *Declaración de Zacatecas*, Zacatecas, 23 de agosto, [<http://www.aeo-uami.org/ibarra/declaretecas.htm>].
- CLARK, Burton R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Oxford, Pergamon Press, 160 p.
- CLARKE, Thomas, Stewart R. Clegg y Eduardo Ibarra Colado (2000) “Estudios organizacionales y paradigmas gerenciales: elementos esenciales de una nueva retórica”, *Denarius*, 1(1): 121-158.
- Conacyt (ed.) (1998), *Historia de las instituciones del Sistema SEP-CONACYT*, México, SEP-CONACYT, 620 p.
- CORTÉS CÁCERES, Fernando *et al.* (2002), *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, México, Sedesol, 31 p.
- DENMAN, Brian (2002), “Globalisation and Its Impact on International University Cooperation”, *Globalization*, 2(1): Winter [iuiicode: <http://www.icaap.org/iuiicode?193.2.1.4>].
- Diario Oficial* (2002), “Ley de Ciencia y Tecnología; Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”, *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, México, 5 de junio, pp. 176-202.

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Raúl (2000), “Los sofismas del financiamiento universitario”, pp. 15-78, en H. Casanova y R. Rodríguez (eds.), *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior*, México, CESU-UNAM.
- _____ (2002), “La reforma universitaria: el sentido del cambio”, pp. 81-103, en H. Muñoz (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- ELIZONDO Alarcón, Jorge y Daniel Reséndiz Núñez (2000), “Cultura, educación, ciencia y tecnología”, pp. 331-397, en J.A. Millán y A. Alonso (coords.), *México 2030: nuevo siglo, nuevo país*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FOUCAULT, Michel (1991), “La gubernamentalidad”, pp. 9-26, en J. Varela (ed.), *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta.
- FOX QUESADA, Vicente (2002), *Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2002*, México, Presidencia de la República.
- FUENTES MOLINAR, Olac, Sylvia Ortega y Manuel Gil (coords.) (1991), “Universidades. La agenda política de los noventa”, *Universidad Futura*, 3(8-9): 3-34 .
- GIBBONS, Michael et al. (1997), *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Barcelona, Pomares-Corredor, 235 p.
- HUNTER, Ian (1994), *Rethinking the School: Subjectivity, Bureaucracy, Criticism*, Singapore, Allen & Unwin, 204 p.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1993), “Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo”, pp. 117-182, en E. Ibarra (coord.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, México, UAM-Iztapalapa.
- _____ (2001), *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, DGEP-UNAM/FCPYS-UNAM/UAM-I/ANUIES, Colección Posgrado, núm. 16, 524 p.
- _____ (2002a), “La ‘Nueva Universidad’ en México: transformaciones recientes y perspectiva”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7(14): 75-105.
- _____ (2002b), “Capitalismo académico y globalización: la universidad reinventada (Algunas notas y reacciones a *Academic Capitalism* de Slaughter y Leslie)”, *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XXI, núm. 2(122): 147-154.
- LEYDESDORFF, Loet y Henry Etzkowitz (2001), “The Transformation Of University-industry-government Relations”, *Electronic Journal of Sociology*, 5(4): [iucode: <http://www.icaap.org/iucode?1.5.4.1>] .
- MUÑOZ GARCÍA, Humberto (2002), “La política en la universidad y el cambio institucional”, pp. 39-80, en H. Muñoz (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- POWER, Michael (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*, Londres, Oxford University Press, 183 p.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto (1999), “Planeación y política de la educación superior en México”, pp. 195-231, en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), *Universidad Contemporánea. Política y Gobierno (Tomo II)*, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- ROSE, Nikolas y Peter Miller (1992), “Political Power Beyond the State: Problematics of Government”, *British Journal of Sociology*, 43(2): 173-205.

- SEP (2002), "Entrarán en operación 28 instituciones públicas de educación superior en el presente ciclo escolar", *Boletín de Prensa*, núm. 212, SEP, 5 de septiembre.
- SEP/CONACYT (2000), *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas: México 1999*, México, SEP/CONACYT, 86 p.
- SLAUGHTER, Sheila y Larry L. Leslie (1997), *Academic Capitalism: Politics, Policies, & the Entrepreneurial University*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 276 p.
- VILLASEÑOR, Guillermo (1988), *Estado y universidad (1976-1982)*, México, UAM-X/Centro de Estudios Educativos, 380 p.

Ley Nacional de Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior

Notas para una propuesta

ESTE TEXTO, redactado por Daniel Cazés Menache debido a una iniciativa personal, recoge, interpreta y sintetiza formulaciones expresadas por muchas personas en diversos foros sobre las necesidades de preservar, transformar y fortalecer a las universidades y demás instituciones públicas mexicanas de educación superior. Los conceptos fundamentales, vertidos aquí en esta forma, provienen particularmente de los Encuentros de Especialistas en Educación Superior y de Autoestudio de las Universidades Públicas Mexicanas (realizados en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM en 2000 y 2001) y del que dio lugar a la Declaración de Zacatecas (donde participaron académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Zacatecas, las Comisiones de Educación de la H. Cámara de Diputados y del Senado de la República y de diputados de casi todos los partidos, en 2002).

Alcances fundamentales

1. Definir y regular con precisión los conceptos de autonomía académica, autonomía financiera y autonomía en el gobierno y la administración de las instituciones públicas mexicanas de educación superior designadas así o universidades autónomas, y caracterizarlas como entidades públicas.
2. Definir las características que legitiman la designación de cualesquier entidades públicas o privadas como universidades o instituciones mexicanas de educación superior.
3. Reconocer la obligación que tiene el Estado de financiar a las universidades y demás instituciones públicas de educación superior con un porcentaje fijo del PIB, mediante subsidio íntegro y puntual para cada institución.
4. Establecer de manera definitiva e incuestionable que ese subsidio es patrimonio inalienable de cada institución, y que su monto sólo puede ser ajus-

tado, excepcionalmente y si es inevitable hacerlo, por el mismo cuerpo legislativo que lo establece anualmente.

5. Garantizar que las universidades y demás entidades públicas mexicanas de educación superior sean permanentemente espacio de ejercicio de los derechos humanos al aprendizaje, la enseñanza, la creatividad intelectual, científica y artística, y de desarrollo del pensamiento, el conocimiento, y la expansión de la cultura, así como de construcción de la equidad de género y, de manera global, en la diversidad.

6. Establecer un Consejo Nacional en que participen las universidades y demás instituciones públicas mexicanas de educación superior; la ciudadanía y el Poder Legislativo, con facultades para definir, controlar, planear, acrecentar, distribuir, evaluar y fiscalizar con transparencia la aplicación del subsidio anual de cada universidad o institución pública de educación superior, y la realización de las metas anuales de cada una de ellas.

7. Establecer los casos en que esta Ley se viola, quiénes son susceptibles de violarla y cómo se castiga su violación.

LEY NACIONAL DE UNIVERSIDADES
PÚBLICAS MEXICANAS

CAPÍTULO I

Disposiciones y definiciones generales

Artículo 1. La presente Ley, que reglamenta la Fracción VIII del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones superiores pertinentes, en lo que concierne a las Universidades y demás Instituciones Públicas de Educación Superior y a sus facultades y prerrogativas como entidades autónomas, establece en primer lugar las siguientes definiciones:

- a) Las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior son organismos de servicio público e interés nacional, autónomas y descentralizadas dentro de la estructura del Estado nacional, y dotadas de plena capacidad jurídica.
- b) Cualquier universidad o institución de educación superior, pública o privada, puede ser definida como tal o como universidad si y sólo si:
 - 1. prepara profesionistas en al menos una de las disciplinas profesionales y del conocimiento científico, básicas y tecnológicas; en al menos una de las ciencias sociales, y en al menos una de las humanidades;
 - 2. realiza investigaciones en los mismos campos y áreas enumeradas en el numeral anterior, y

3. lleva a cabo sistemáticamente programas de difusión de la creatividad humana y de extensión no escolarizada del conocimiento, el pensamiento y las artes.
- c) Son Universidades o Instituciones Públicas Nacionales de Educación Superior las que, llenando los requisitos del inciso anterior, tengan presencia integral más allá de los límites de la entidad federativa de su sede; son Universidades o Instituciones Públicas de Educación Superior de los estados, las que, llenando también los requisitos de las nacionales, desarrollen sus funciones sólo dentro de sus propias entidades.
- d) La autonomía de cada institución se precisa en las disposiciones pertinentes de esta Ley, y no puede ser limitada ni redefinida por otras disposiciones que no provengan expresamente del Congreso de la Unión.

CAPÍTULO II

De las Funciones Sustantivas y los fundamentos de acción de las Universidades y demás Instituciones Públicas de Educación Superior

Artículo 2. Son funciones sustantivas de las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior:

- a) Impartir educación media superior y superior para dar formación a bachilleres o sus equivalentes, profesionistas, personas que hayan de dedicarse a la investigación, la docencia y todas las formas de la creatividad intelectual y artística, así como al desarrollo de las tecnologías, cuyo trabajo profesional esté destinado a realizarse en su propio seno tanto como en todos los ámbitos de la vida nacional e internacional para el más amplio y generalizado servicio a la sociedad mexicana y a la humanidad.
- b) Organizar y efectuar investigaciones en torno a las problemáticas filosóficas, científicas, históricas, sociopolíticas, éticas y artísticas que ubiquen de manera permanente a cada institución en todos los ámbitos académicos, básicos y aplicados, con la mayor actualidad de los campos del saber y en los niveles más elevados de desarrollo del conocimiento, el pensamiento y el arte, con la mira puesta en todos los problemas humanos y en la creatividad para contribuir a la creación de alternativas para la construcción de la equidad en todos los órdenes, y para la convivencia pacífica, tolerante e igualitaria en México y en el mundo actual.
- c) Extender con la mayor amplitud y por todos los medios, los alcances del desarrollo cultural en todas las esferas, dentro y más allá de los marcos de la formación escolarizada y profesionalizante, para beneficio del conjunto de la sociedad y en particular de la población mexicana, con el objetivo de contribuir a la solución de los grandes problemas nacionales e internacionales.

d) Garantizar en su seno y promover en todo el país el ejercicio de las libertades de aprendizaje, de formación profesional, de enseñanza, de cátedra, de investigación, de creación, de difusión y de extensión, siempre en el marco de los proyectos, planes y demás disposiciones de orden académico.

Artículo 3. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior fundamentarán sus acciones en los resultados y avances del desarrollo científico; serán ajenas a cualquier doctrina religiosa y partidista, y se encaminarán a contribuir a la construcción de la ciudadanía integral, la democracia, el ejercicio pleno de los derechos humanos, la justicia, la equidad y la igualdad en todos los terrenos de la vida nacional, así como de la paz mundial.

b) Las enseñanzas, búsquedas y en general todas las actividades de las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior abarcarán la revisión crítica de todas las aportaciones, tendencias y escuelas del conocimiento y del pensamiento, pero siempre serán contrarias al cultivo de la ignorancia, los prejuicios, la discriminación de cualquier tipo (sobre todo las de género, raza, etnia, preferencia sexual, militancia política, creencia religiosa, nacionalidad e idioma), la opresión, los fanatismos, las servidumbres, la xenofobia, el totalitarismo, el belicismo y la antidemocracia, y combatirán éstas y cualesquier otras formas de violencia, oscurantismo, intolerancia y dominio; de la misma manera, fomentarán el recurso al diálogo y a la negociación equilibrada y equitativa para solucionar cualquier controversia.

c) Tanto en las formalidades administrativas y de gobierno interno, como en los contenidos académicos de las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior se pondrá especial atención en la equidad de género, por lo que cada institución deberá abrir las vías para garantizarla en su vida cotidiana.

d) La formación de bachilleres o sus equivalentes y profesionistas que se imparta en las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior será gratuita, por ser entidades de Estado; sólo podrán cobrarse en ellas cuotas y derechos por servicios extraordinarios y por cursos y actividades no comprendidos en ningún *curriculum* aprobado para el bachillerato o sus equivalentes, las licenciaturas y los posgrados, siempre y cuando tales cobros estén previstos en reglamentos anuales debidamente autorizados por los cuerpos colegiados y que no contravengan las disposiciones de este inciso.

CAPÍTULO III

*De la Autonomía Financiera,
el Financiamiento de Estado, las prerrogativas fiscales
y el Patrimonio de las Universidades y demás
Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior*

Artículo 4. Para asegurar, salvaguardar y favorecer la autonomía de las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior, y para que cada una de ellas esté en posibilidades de satisfacer sus necesidades y cumplir con las funciones, los objetivos y las tareas que les imponen esta Ley y los ordenamientos que de ella emanen, el Estado mexicano, a través de los gobiernos federal, de cada entidad federativa y de los municipios en que tengan su o sus sedes las instituciones, entregará anualmente a cada una de éstas, de manera puntual y como mínimo, el mismo porcentaje real del PIB o, si éste baja, al menos el mismo monto real que cada institución haya recibido en el ejercicio anterior.

Artículo 5. La subvención definida en el Artículo anterior es parte inalienable del patrimonio de cada Universidad e Institución Pública Mexicana de Educación Superior; además:

- a) El monto y el porcentaje reales del PIB que correspondan en su conjunto a las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior, y a cada una de ellas, podrá incrementarse en todo momento con fondos provenientes del gobierno en cualquiera de sus niveles, o con ingresos extraordinarios obtenidos en otros ámbitos nacionales o internacionales por cada institución.
- b) En caso de que sea imprescindible reajustar el gasto público federal, estatal o municipal, el asignado a las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior sólo podrá ser reajustado por decisión expresa de la H. Cámara de Diputados, órgano de la representación nacional facultado para aprobar los montos originales.

Artículo 6. Los ingresos y los bienes de cada Universidad e Institución Pública Mexicana de Educación Superior estarán exentos de impuestos o derechos federales, estatales y municipales; los actos y contratos en que intervenga cada institución también estarán exentos de gravamen si éste debiese ser a su cargo.

Artículo 7. Como parte de su patrimonio, cada Universidad e Institución Pública Mexicana de Educación Superior gozará de franquicia postal para su

correspondencia oficial, y de los mismos privilegios de las dependencias oficiales para servicios de telecomunicaciones y similares, así como de las exenciones fiscales y otras prerrogativas locales y municipales de que hayan gozado hasta ahora en conjunto o por separado.

Artículo 8. Como entidades descentralizadas y autónomas, todas y cada una de las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior poseen su propio patrimonio que podrá ampliarse o reducirse conforme a las leyes aplicables, y que estará constituido por:

- a) Los bienes que a cada Universidad e Institución Pública de Educación Superior se le hayan reconocido hasta la entrada en vigor de esta Ley.
- b) La producción intelectual de su personal, por la cual éste percibe sueldos, salarios, honorarios y cualquier otro beneficio contratado de manera temporal o permanente en el marco de los proyectos y planes académicos debidamente aprobados por las instancias a las que corresponda hacerlo en cada Universidad e Institución Pública de Educación Superior.
- c) Los que en el futuro cada Universidad e Institución Pública Mexicana de Educación Superior adquiera o reciba de cualquier organismo del Estado o de particulares nacionales o internacionales.
- d) Los demás que se detallan en esta Ley y se establezcan en disposiciones ulteriores.

CAPÍTULO IV

Del Consejo Nacional para la Educación Superior y Universitaria

Artículo 8. Los recursos para el financiamiento oficial de la Universidades e Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior estarán resguardados y podrán ser acrecentados por el Consejo Nacional para la Educación Superior y Universitaria, en cuyo órgano de gobierno intervendrán las universidades y demás instituciones públicas con representantes regionales, una representación del estudiantado, una más del personal académico (ambas electas por el conjunto nacional de las comunidades), y una más del Poder Legislativo. El Ejecutivo sólo intervendrá con una persona que represente a la Secretaría de Educación Pública y otra a la de Hacienda como asesores sin facultades ejecutivas ni de decisión.

Artículo 9. El Consejo al que se refiere el artículo anterior tendrá como funciones las de definición, obtención, contraloría, aplicación, seguimiento y evaluación del financiamiento público a las Universidades y demás Instituciones

Mexicanas Públicas de Educación Superior; ante él cada institución rendirá públicamente sus cuentas al menos una vez cada año, y él vigilará por la transparencia absoluta de la aplicación de los fondos correspondientes y porque las conclusiones de sus funciones de fiscalización sean ampliamente conocidas por la ciudadanía en general y por las instituciones que deban conocerlas.

CAPÍTULO V

De la Autonomía Académica de las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior

Artículo 10. Cada una de las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior tiene capacidad plena para organizar sus ciclos escolares conforme a sus propias decisiones con respecto a las materias, el número de años o de cualquier otro término temporal, así como para fijar y en su caso reconocer, revalidar y hacer equivalentes los antecedentes académicos y los requisitos para ingresar, permanecer y concluir estudios en cualquiera de los niveles establecidos en ellas. Asimismo, ejercerá total libertad para definir y llevar a cabo, por sí misma o en colaboración con otras instituciones, sus programas y proyectos de enseñanza, investigación, extensión y difusión.

Artículo 11. Cada Universidad e Institución Pública Mexicana de Educación Superior está facultada para expedir, conforme a los principios, mecanismos y procedimientos que en cada una se establezcan, títulos y grados, así como constancias y certificados de los estudios que en ella se cursen, y de validez, revalidación o equivalencia de estudios hechos en otras instituciones nacionales o extranjeras; igualmente para incorporar enseñanzas de alta calidad impartidas en otros establecimientos públicos o privados, para establecer convenios de colaboración o unificación académica en México y en otros países, y para otorgar equivalencias en la preparación académica de su personal docente y de investigación.

Artículo 12. Las Universidades y demás Instituciones Públicas de Educación Superior tienen plenas facultades para evaluar su propio desempeño académico conforme a los parámetros más rigurosos y de acuerdo con las necesidades de desarrollo de cada institución, así como para evaluar su participación con el más alto nivel en el avance de las disciplinas del conocimiento, de la creatividad artística y de la extensión de ambos en el conjunto de la sociedad. Ninguna evaluación externa podrá ser obligatoria, y aquéllas a la que alguna

institución resuelva someterse, serán exclusivamente complementarias y no podrán ser fundamento para la asignación de financiamiento estatal.

CAPÍTULO VI

De la Autonomía en el gobierno y la administración de las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior

Artículo 13. En todo tiempo y desde cualquier perspectiva, el gobierno interno y la administración de cada Universidad e Institución Pública Mexicana de Educación Superior tendrán como metas y fines el apoyo a las tareas sustantivas de las mismas, que son las académicas; por ello, dichas instituciones tienen facultades plenas para definir y en su caso modificar las formas y las normas de su gobierno interno como lo consideren conveniente, conforme a los procedimientos y mecanismos que cada una establezca, dando siempre preferencia a los cuerpos colegiados para orientar y supervisar las funciones, las acciones y las tareas de las autoridades unipersonales, sean éstas consultivas, ejecutivas, académicas o administrativas.

Artículo 14. Cualquier conflicto que se suscite en el seno de cada Universidad o Institución Pública Mexicana de Educación Superior será resuelto a través del diálogo, la negociación y la concertación, para lo cual siempre deberán intervenir los cuerpos colegiados, cuyos dictámenes y disposiciones finales acatará obligatoriamente cada persona que forme parte de la institución una vez cumplidos los procedimientos que en ella se establezcan.

Artículo 15. Cada Universidad e Institución Pública Mexicana de Educación Superior definirá por sí misma la estructura de su propio gobierno y de su propia administración, y establecerá los requisitos y mecanismos para el nombramiento de quienes formen sus cuerpos colegidos y sean sus autoridades ejecutivas; en los cuerpos colegiados se preferirá la participación paritaria ponderada de personal académico y estudiantado.

Artículo 16. Para que una persona pueda ocupar cualquiera de los cargos mencionados en el artículo anterior u otros semejantes o equivalentes, bastará con que sea integrante de la institución en los términos en cada una lo defina, y cumpla con los requisitos académicos que para cada caso fije.

Artículo 17. Siempre será prioritaria la equidad de género en la composición de los cuerpos colegiados y del conjunto de la directiva de cada Universidad; además, de la legislación interna de cada institución y de todos sus documentos y trámites administrativos se eliminará el sexismo lingüístico.

CAPÍTULO VII

*De la Violación de esta Ley, de las sanciones correspondientes,
y de la aplicación de la Legislación Vigente*

Artículo 18. Esta Ley, y por lo tanto la autonomía de cada Universidad e Institución Pública Mexicana de Educación Superior, pueden ser violadas por los gobiernos federal, estatales y municipales, por las autoridades universitarias colegiadas o unipersonales, por el personal académico, por el estudiantado, por el personal no académico y por los organismos gremiales; también por personas ajenas a cada institución.

Artículo 19. Para establecer el momento y las formas en que son violadas esta Ley y la autonomía universitaria, se dará facultades a las Defensorías de Derechos ya existentes o que deberán crearse en las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior conforme a lo aquí establecido para que, en estrecha colaboración con la suprema instancia jurídica de cada institución, hagan las recomendaciones de acuerdo con el reglamento respectivo, y supervisen su cumplimiento; la representación legal de cada institución o, cuando corresponda, la del Consejo a que hace referencia el Capítulo IV de esta Ley, efectuarán las diligencias necesarias como se indica a continuación:

a) Los gobiernos federal, estatales y municipales violan esta Ley y la autonomía, principalmente, si no entregan el subsidio de manera íntegra y oportuna, y cada vez que se pruebe que hayan intervenido o intentado intervenir de manera directa o indirecta en la vida interna de alguna de las Universidades o Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior, contraviniendo lo establecido en esta Ley o en cualquier otra disposición vigente; las penas correspondientes se aplicarán como sigue:

1. En el primer caso, procederá el pago inmediato de los adeudos y de los daños patrimoniales y operativos que cause el retardo, con un recargo de 5 por ciento por cada mes o fracción mayor de una semana de retraso.

2. En el segundo caso, los gobiernos deberán suspender la intervención o la pretensión de intervención de inmediato y pagarán a la Universidad o Institución Pública Mexicana de Educación Superior de que se trate, las multas o compensaciones establecidas en el convenio que al respecto suscribirán cada institución y las autoridades gubernamentales.

b) Cuando sea una autoridad universitaria la que viole esta ley, la Defensoría de los Derechos de cada Universidad o Institución Pública Mexicana de Educación Superior recomendará y vigilará que se cumplan las sanciones, que podrán ir desde una llamada de atención pública hasta la suspensión tempo-

ral o definitiva en sus funciones individualizadas, conforme al reglamento correspondiente que para el efecto se establezca al entrar en vigor esta Ley,

c) El personal al servicio de las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior, su estudiantado y sus sindicatos violan la autonomía cuando por razones no académicas ni contractuales interrumpen las labores institucionales para ejercer presión en cualquier negociación o por cualquier otro motivo, y cuando dañen el patrimonio de la institución o inviten a personas ajenas a la institución para hacerlo o para intervenir en ella de forma indebida que afecte el cumplimiento de las funciones académicas de la Universidad Pública de que se trate. Las sanciones serán aplicadas de acuerdo con los reglamentos pertinentes, independientemente de que procedan investigaciones y procesos laborales o por delitos comunes o federales.

d) Las personas ajenas a cada institución violan la autonomía al intervenir en la vida institucional interna en cualquier forma no autorizada formalmente. Serán sancionadas conforme a las leyes vigentes.

e) Cada entidad propia de las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior contará con una Comisión de Justicia conformada de acuerdo con las legislaciones internas; su actuación se define así:

1. Esta Comisión promoverá diligencias para que sean escuchadas, lleguen a acuerdos o sean sancionadas las partes involucradas en cualquier controversia por presunta violación de esta Ley o de la autonomía.

2. Las partes inconformes con los resultados de la negociación así llevada, podrán apelar a una Comisión Central de Justicia de cada institución, la que resolverá en última instancia.

3. En cada Comisión de Justicia habrá un Comité de Equidad de Género, que fiscalizará la aplicación de las disposiciones que le competen.

f) En todos los casos en que corresponda, serán aplicables las leyes municipales, estatales o federales.

g) Los delitos cometidos en el seno de las Universidades y demás Instituciones Públicas de Educación Superior y por quienes a ellas pertenecen, serán sancionados de acuerdo con las leyes federales, estatales o municipales, según el caso, sin que ello signifique o con ello se permita la violación de la autonomía tal como se concibe en esta Ley.

b) Los conflictos laborales serán resueltos conforme a las normas internas de cada Universidad o Institución Pública Mexicana de Educación Superior y, cuando sea el caso, siguiendo los lineamientos de la Ley Federal del Trabajo.

Transitorios

Primero. Las Comisiones de Educación del Poder Legislativo designarán de inmediato un Comité Interinstitucional encargado de elaborar el reglamento del Consejo Nacional al que se refiere el Capítulo IV de esta Ley; este

Comité, en el que participarán representantes de las Universidades y demás Instituciones Públicas de Educación Superior, contará con sesenta días posteriores a la entrada en vigencia de esta Ley para someter a las Comisiones mencionadas el reglamento para su aprobación, así como una propuesta de integración de dicho Consejo. Tanto el reglamento como los integrantes del Consejo deberán ser aprobados por Decreto de la Cámara de Diputados no más de sesenta días después de que las Comisiones hayan recibido las propuestas.

Segundo. Cada Universidad e Institución Pública Mexicana de Educación Superior contará con un año posterior a la entrada en vigencia de esta Ley para elaborar los reglamentos internos y convenios legales mencionados en ella, y para poner en vigor toda la legislación interna, nueva o renovada, necesaria para funcionar de acuerdo con esta Ley.

Tercero. Esta Ley podrá ser reformada en los términos que procedan; para ello serán prioritarias las iniciativas que contengan propuestas provenientes de los órganos que las Universidades y demás Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior designen con el propósito de formularlas, previa consulta directa con sus comunidades.

Cuarto. Cada una de las Universidades e Instituciones Públicas Mexicanas de Educación Superior incluirá en sus legislaciones internas la obligación de efectuar periódicamente, de preferencia antes de concluir cada gestión de su máxima autoridad ejecutiva, Congresos Internos destinados a hacer balances de sus logros y proyectos realizados, definir nuevos programas y proyectos, y discutir otros temas que en cada ocasión se juzguen pertinentes.

Quinto. Una vez que entre en vigor esta Ley, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados iniciarán los procedimientos para derogar todas las Leyes Orgánicas y otras disposiciones legales en todos los aspectos que se contrapongan a este ordenamiento, lo que debe suceder en un término no mayor a un año.

Anexo 1

Iniciativa del C. senador José Natividad González Parás y del diputado Enrique Meléndez Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que contiene proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Presente.

Los que suscriben, legisladores integrantes de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de acuerdo a la siguiente exposición de motivos y proyecto de decreto:

Exposición de motivos

La Constitución General de la República consagra el derecho a la educación para todos los mexicanos, define los principios que sustentan nuestro sistema educativo y establece los instrumentos para hacer de la educación la palanca del desarrollo nacional.

Nuestra Carta Magna establece la obligación del Estado de impartir, promover e impulsar los esfuerzos en materia educativa; y faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias que permitan coordinar los esfuerzos que en materia educativa realizan los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado. Es decir, por mandato constitucional corresponde a la Cámara de Diputados la responsabilidad de fijar las aportaciones económicas,

principalmente a través del presupuesto federal, que requiere la prestación de este servicio público vital.

Impulsar y fomentar la educación representa una de las más altas prioridades del Estado mexicano, y como tal tiene que verse reflejada en la definición de las políticas públicas, así como en la asignación de los recursos públicos destinados a tal fin.

El Ejecutivo Federal ha reiterado su compromiso de hacer de la educación “el eje fundamental y prioridad central de su gobierno”. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 remarca que “la elevada prioridad de la educación habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo”.

Tal compromiso está fundamentado en lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley General de Educación cuando señala que

el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional. En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.

Precisamente, a fin de enfrentar los enormes desafíos que la Nación reclama en el ámbito educativo, la estrategia propuesta por el Ejecutivo en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 plantea aumentar, durante la presente gestión de gobierno, los recursos públicos a la educación de 4.4 a 6 por ciento del PIB.

Por su parte, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 define a la educación superior como un medio estratégico para acrecentar el capital humano y social y la reconoce como un factor para impulsar el crecimiento del producto nacional, la cohesión y la justicia sociales, para consolidar la democracia, fortalecer la identidad nacional y mejorar la distribución del ingreso en el país.

Sin embargo, los presupuestos asignados a los distintos niveles y modalidades educativas, no resultan congruentes con las necesidades financieras del sector educativo nacional, ni con las aspiraciones de progreso y justicia social de los mexicanos. Ante cualquier perturbación económica, el Gobierno Federal responde automáticamente con ajustes presupuestales, frecuentemente discrecionales e indiscriminados, que afectan particularmente al gasto educativo frente a otros ramos presupuestales, agravando la desigualdad social y frustrando la esperanza de mejoramiento de millones de mexicanos.

Resulta por demás preocupante que el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados sea modificado unilateralmente por el Ejecutivo, sin valorar adecuadamente los perjuicios que tales decisiones pueden causar en áreas estratégicas para el desarrollo nacional, como también resulta inaceptable la escasa percepción de las autoridades para valorar en su cabal dimensión los argumentos de las entidades y grupos sociales afectados por las reducciones presupuestales.

Los legisladores, debemos ser receptivos de las legítimas preocupaciones expresadas por diversas autoridades educativas, no sólo respecto a las severas limitaciones presupuestales que cotidianamente padecen para hacer frente a las tareas encomendadas, sino a la frecuente incertidumbre que provocan las disminuciones al presupuesto educativo inicialmente autorizadas por la Cámara de Diputados. Tal situación limita severamente los esfuerzos de planeación que realizan las instituciones educativas, no pocas veces generando conflictos e inestabilidad a su interior.

Vemos con preocupación que tales prácticas seguidas por las autoridades hacendarias no se corresponden con la más elevada prioridad comprometida por el Jefe del Ejecutivo para el desarrollo educativo del país.

De suyo, el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el sector educativo en el ejercicio 2002, es menor en términos reales al de 2001 en función de la insuficiente recaudación fiscal. Con relación al Producto Interno Bruto, el presupuesto total para educación pública se redujo de 4.4 a 4.2 por ciento, en tanto que para educación superior decayó de 0.74 a 0.63 por ciento.

Las limitaciones y la incertidumbre presupuestal inhiben los esfuerzos para elevar la cobertura y mejorar la equidad y calidad de los servicios que imparte el sistema educativo público. En el caso de la educación superior, al reducir los recursos destinados al desarrollo de proyectos sustantivos para la docencia y la investigación científica del país, se pone en riesgo los avances registrados durante décadas, con gran esfuerzo, por nuestras instituciones educativas.

Un país que no invierte recursos crecientes en su desarrollo educativo, está condenado al atraso tecnológico y al rezago social crónico. Hoy más que nunca ni la sociedad ni el Estado mexicano pueden eludir su responsabilidad con las nuevas generaciones. Está fuera de duda el papel que la inversión educativa tiene para el desarrollo equitativo y sostenible, tanto como para el fortalecimiento de la identidad nacional y la democracia.

Por lo anterior, sometemos a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, por conducto de esta Comisión Permanente para su envío, a la Cámara de Senadores, una iniciativa con proyecto de

Decreto

Que reforma el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en vigor.

Artículo Único: Se reforma el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para quedar como sigue:

Artículo 25. “El Ejecutivo Federal...”

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever. *En caso de que se realicen ajustes por la disminución de los ingresos de la Federación, dichos ajustes, en ningún caso, serán aplicados al gasto correspondiente a educación, sin la aprobación previa de la Cámara de Diputados.*

Transitorio

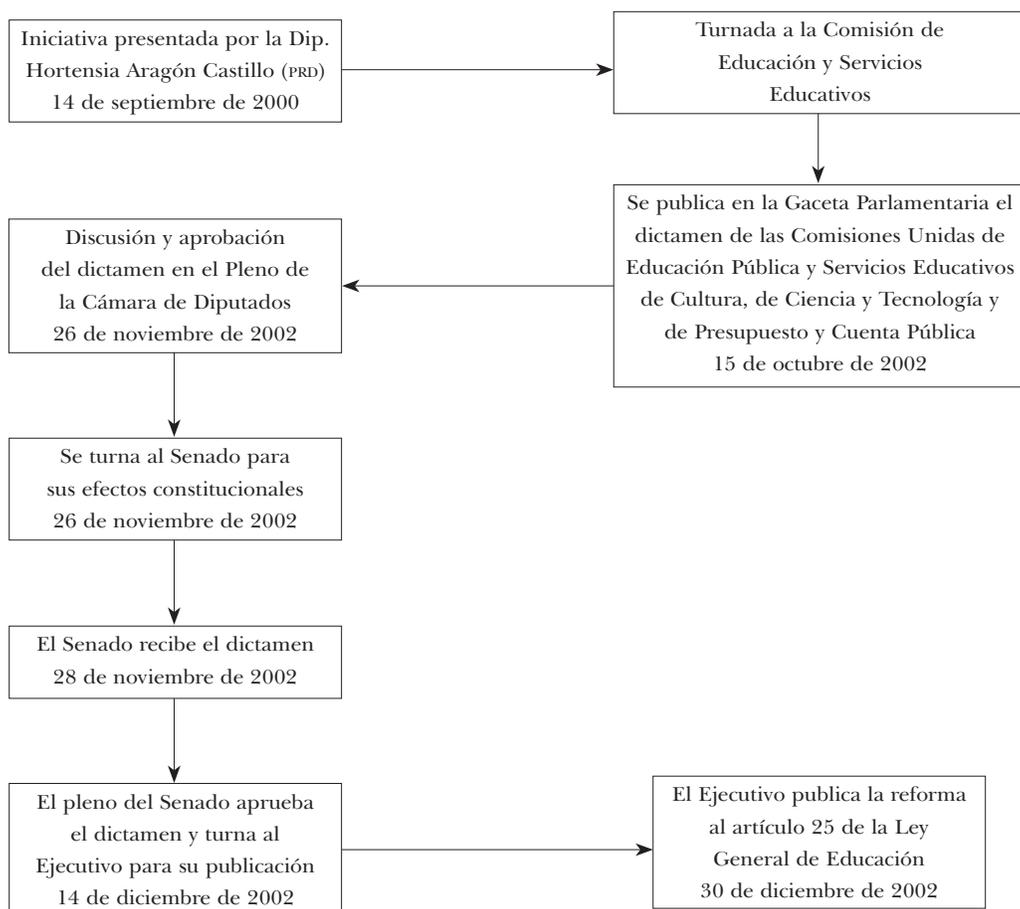
Artículo Único: El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

[México D.F., a 10 de julio de 2002]

Anexo 2

Reforma al art. 25 de la Ley General de Educación

PROCESO LEGISLATIVO



Anexo 3

Iniciativa de Decreto que Reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación (Para destinar un monto anual equivalente a 8 por ciento del Producto Interno Bruto del país al Gasto Público Federal en educación), a cargo de la diputada Hortensia Aragón Castillo del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Presentada en la sesión del jueves 14 de septiembre de 2000

Con fundamento en los artículos 3o., fracción VIII, y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los suscritos, diputadas y diputados integrantes del grupo parlamentario del PRD, sometemos a su consideración la siguiente Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La educación es el medio fundamental para alcanzar el desarrollo pleno de las capacidades humanas; nos permite adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad; factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social. Es garantía individual y sus principios, plasmados en el artículo 3o. de nuestra Constitución Política, han dado vida a un conjunto de instituciones públicas sobre las que ha descansado la tarea de hacer posible el acceso a este derecho.

De acuerdo a nuestra norma fundamental, la educación debe ser laica, es decir, ajena a todo credo religioso; democrática para que el progreso se extienda a toda la población y aliente un sistema de vida fundado en el constante

mejoramiento económico, social y cultural de los ciudadanos; nacional, con el objeto de proteger los intereses de la patria; y debe contribuir a la mejor convivencia humana, a fomentar el aprecio a la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la fraternidad e igualdad, así como evitar cualquier tipo de discriminación. Además, toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

En síntesis, recibir educación es una garantía constitucional de todo individuo, a través de ella el Estado busca desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentar valores nacionales y universales. La educación es tarea de primer orden de una política social activa.

No obstante, durante los últimos tres sexenios, como resultado del giro neoliberal que se le dio a la política social, los recortes presupuestales y el cambio de prioridades en el gasto público, se condujo al sistema educativo a una situación delicada que le ha impedido abatir sus rezagos. Para dar una idea de los retos educativos del futuro inmediato, baste señalar la existencia de 7 millones de analfabetas; una escolaridad promedio menor al segundo de secundaria, aunque el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más en entidades de la república como Chiapas y Oaxaca es menor al sexto grado de primaria. Más de un millón de niños no se inscriben en la escuela; 430 mil abandonan la primaria antes de concluir el sexto grado; dos millones 900 mil más no concluyen este ciclo en los seis años previstos. Al primero de secundaria llega el 87 por ciento de los egresados de primaria y sólo la concluyen 79 por ciento de los niños entre 13 y 15 años. Más de cinco millones de jóvenes entre los 13 y los 17 años se quedan fuera de la escuela. La educación media superior recibe sólo al 36 por ciento de los matriculados entre 16 y 18 años. En educación superior se excluye a 8.6 millones de jóvenes de entre 20 y 24 años de edad. Mientras que en México, en 1995, por cada 100 mil habitantes existían mil 682 alumnos inscritos en educación superior, en Canadá había 5 mil 984; en Estados Unidos, 5 mil 210, y en Francia, 3 mil 608; países con los que el nuestro tiene un intenso intercambio comercial, lo que da cuenta de las enormes disparidades competitivas en este terreno.

En ese mismo sentido, el crecimiento de la matrícula que con tanto optimismo reportan los informes de gobierno, no refleja el fenómeno de la constante expulsión del sistema educativo de miles de educandos, de un nivel a otro, ni reconoce que sólo una parte muy pequeña de la población atendida accede a la educación superior. Tampoco registra los problemas de calidad y pertinencia de la educación.

Asimismo, el salario magisterial promedio en plaza inicial en la actualidad es apenas de 3 salarios mínimos generales, y ha perdido de 1982 a la fecha el 57.7 por ciento de su poder adquisitivo. El maestro ha sido aban-

donado y desatendido por el gobierno durante muchos años, los diferentes planes para revalorar su carrera magisterial han fracasado. Más de la mitad de los maestros tiene dos plazas u otro empleo para completar un ingreso que le permita el sostenimiento familiar; en casi el 90 por ciento de los casos el o la cónyuge se ven obligados a trabajar en una actividad remunerada y más del 25 por ciento de los profesores son interinos. En el terreno de la práctica docente, las condiciones en que se realiza son inadecuadas para la enseñanza; existe una movilidad inadecuada de los maestros en lo que se refiere a los planteles en donde trabajan. Estas condiciones, de conjunto, repercuten en su desempeño profesional y en la calidad de la enseñanza que imparten.

Todos los problemas descritos están relacionados, de una u otra manera, con el financiamiento educativo. El gasto federal en educación que alcanzó en 1982 un monto equivalente al 4.2 por ciento del PIB, tuvo una drástica caída en la década de los ochenta hasta alcanzar su punto más bajo en 1989 cuando representó el 2.8 por ciento del PIB. Lo anterior fue consecuencia del ajuste estructural y de la política de austeridad impuesta para resolver la aguda crisis económica que en ese momento se vivía. A partir de aquel año, el gasto social tuvo una recuperación gradual y con ello el gasto federal en educación pasó del 2.8 por ciento al 4.6 por ciento como proporción del PIB en 1994, la más alta registrada en los pasados 25 años. No obstante la recuperación observada en ese periodo, el daño provocado al sector educativo fue enorme y este castigo presupuestal impidió que los rezagos fuesen atendidos oportunamente y provocó que se acumularan otros. Además, profundizó las dificultades por las que ya atravesaban los distintos niveles de atención de la demanda y devaluó la tarea magisterial. La situación de desastre educativo, en los albores del siglo XXI, no se explica sin esa caída brutal del gasto público en educación.

A pesar de que la educación fue caracterizada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 como la más alta prioridad del actual gobierno, ello no se ha reflejado en las finanzas públicas. No obstante que en los planes de gobierno se le asignó un papel clave a la educación en el desarrollo nacional, y se fijó como propósito destinarle más recursos, éstos fueron insuficientes para alcanzar sus altas metas. El Sexto Informe de Gobierno reporta un crecimiento de 23 por ciento en términos reales durante los últimos seis años y una inversión equivalente al 4.2 del PIB, pero no se reconoce que esta cifra es aún menor al 4.6 por ciento alcanzado en 1994 y está muy lejos del 8 por ciento recomendado por la UNESCO. La baja presupuestal durante el gobierno de Ernesto Zedillo impidió el abatimiento de los rezagos y el cumplimiento de metas.

En ese mismo sentido, la huelga estudiantil en la UNAM fue un resultado inmediato de la escasez de recursos en que se debaten las instituciones públicas de educación superior: el gasto en este sector, de 1995 a 1998, cayó entre un 10 y 15 por ciento dependiendo del tipo de institución.

Los recortes presupuestales de 1998 y 1999 tuvieron efectos severos sobre la educación, y la reasignación del gasto conseguida para el 2000 fue alterada por un nuevo recorte de mil 200 millones de pesos impuesto por el gobierno federal, lo que dañó diversos programas.

Por otra parte, algunos estudios especializados han demostrado la caída del gasto federal total en educación por habitante y por alumno de 1994 a 1998 y disminuciones del gasto en los niveles de educación media superior y superior en el mismo lapso de tiempo. En este último nivel, mientras que en 1994 se gastaban 10 mil 203 pesos por alumno, en 1999 se gastaron, a pesos de 1994, 5 mil 477 pesos por alumno.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que urge una medida legislativa que ponga freno al deterioro del gasto educativo y le fije mínimos muy precisos y obligatorios, en función de sus verdaderos requerimientos y en atención a las recomendaciones internacionales. La medida busca comprometer aún más al Estado para que invierta mayores recursos en educación pública, antes que apoyar a la educación privada como ha venido ocurriendo en los últimos años. Consiste en reformar el artículo 25 de la Ley General de Educación, para reforzar el compromiso presupuestal del gobierno; se propone señalar que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública, y que el monto que anualmente destine la Federación no será menor del 8 por ciento del PIB del país. La propuesta, de aprobarse, permitirá a la Cámara de Diputados velar porque al gasto federal anual en educación reflejado en el presupuesto de egresos correspondiente, se asignen recursos no menores a ese monto. También, impedirá la disminución de recursos al sector debido a los vaivenes sexenales y a las crisis económicas recurrentes. Además obligará al Estado a asumir un compromiso creciente con el sostenimiento de la tarea educativa y a colocarla en el primer orden de prioridades.

Conviene aclarar que el gasto federal en nuestra Iniciativa no incluye el gasto educativo estatal ni el privado. De tal modo que partiríamos de un piso del 4.2 por ciento del PIB registrado en el 2000 para colocarlo en el 8 por ciento del producto, con independencia de la inversión estatal y municipal que se realice en los próximos años.

No omitimos las dificultades que conlleva esta Iniciativa. Para hacerla realidad se necesita reorientar varios renglones de la política económica y pre-

supuestal hasta hoy seguida ortodoxamente: la política de pago de la deuda pública, tanto interna como externa, el sostenimiento de las deudas contraídas por el IPAB, la estrategia de “rescate” a empresas privadas que han asumido actividades públicas, el gasto superfluo e innecesario en varias dependencias de gobierno y una política fiscal regresiva. Por ello, proponemos en los artículos transitorios del Decreto que la meta del 8 por ciento del PIB para gasto en educación sea alcanzada en el año 2004. Es decir, que a partir del ejercicio fiscal del año 2001 se destine un punto porcentual del PIB adicional a lo invertido durante el 2000 hasta llegar al monto recomendado por la UNESCO. Esto permitirá realizar los ajustes necesarios al presupuesto de egresos y tomar las medidas de política económica indispensables para no afectar otros renglones del gasto social.

En forma complementaria, año con año, la Cámara de Diputados aprobaría los renglones del gasto a los que se destinarían los incrementos propuestos, en consulta con los sectores involucrados: maestros, alumnos, padres de familia, especialistas y autoridades educativas. Empero, por los rezagos hasta hoy detectados, tendríamos que invertir con urgencia en salario magisterial, que no ha recibido los beneficios de la ínfima recuperación presupuestal registrada durante el sexenio. En contrapartida los maestros han resentido disminuciones reales en sus ingresos en todos los niveles educativos, lo que se ha reflejado en un notable deterioro de la calidad de vida de sus familias y constituye un obstáculo para su profesionalización, desempeño y mejoría personal.

La propuesta que ponemos a consideración del Congreso es perfectamente viable. Es una aspiración programática del PRD que el propio Presidente de la República electo ha hecho suya. Con motivo del diálogo que Vicente Fox Quesada sostuvo con el magisterio nacional, en la reunión convocada por el Comité Nacional de Acción Política del SNTE, el pasado 2 de mayo, el entonces candidato sostuvo:

México no está preparado para enfrentar el nuevo milenio y ése no puede ser nuestro destino. México debe y puede aspirar a un mejor futuro en materia educativa.

Para ello, para caminar a gran velocidad al escenario deseable, los invito a repensar el proyecto educativo nacional.

Primero, deberemos incrementar el presupuesto para la educación pública, laica y gratuita de calidad. Pasar del 5 por ciento del Producto Interno Bruto a por lo menos el 8 por ciento en los próximos seis años, a fin de hacer una cruzada por la infraestructura educativa de calidad que pueda generar educandos de calidad

Llegó la hora de pasar de las palabras a los hechos. De las promesas de campaña a las políticas públicas. A que cada quien asuma su responsabilidad republicana. Los tiempos exigen una educación para el cambio, reforzar su enfoque laico, democrático y gratuito en todos los niveles; preservar su carácter universal, plural, científico, crítico, humanista, libertario y social. El PRD asume el reto de iniciar el cambio de la política educativa con esta propuesta que pretende robustecer el financiamiento de la educación pública.

Por lo antes expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, sometemos a consideración de esta honorable soberanía, el siguiente proyecto de

DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 25
DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 25 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de *la educación pública*. *El monto anual que la Federación destine al gasto en educación pública no podrá ser menor al 8 por ciento del Producto Interno Bruto del país.*

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo Segundo. El gasto federal en educación a que hace referencia el primer párrafo del artículo 25 de la Ley General de Educación, que con este decreto se reforma, no será inferior al equivalente al 5 por ciento del Producto Interno Bruto del país para el año 2001, al 6 por ciento en el año 2002 y al 7 por ciento del mismo indicador en el año 2003.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a 14 de septiembre de 2000.

Dictamen de la iniciativa de reforma al artículo 25
de la Ley General de Educación

Una de las mayores aspiraciones de la sociedad mexicana del nuevo milenio es, sin duda, la de lograr una educación pública de calidad para todas y todos

los mexicanos durante toda la vida, en los términos señalados por el Artículo Tercero Constitucional. Los partidos políticos son fieles portavoces de esta demanda social, fenómeno que se constata en las plataformas políticas con las que compiten por ganar el voto popular. Asimismo, los legisladores queremos ser congruentes con la representación ciudadana, la cual año con año se expresa en múltiples y diversas manifestaciones a las puertas de este Palacio Legislativo, con un reclamo común: elevar los recursos que la Federación destina a la educación pública. Maestros, padres de familia, estudiantes, sindicatos, investigadores y todos aquellos actores del proceso educativo coinciden en ello.

La recesión económica definitivamente no debe causar recorte en el presupuesto educativo. Por el contrario, creemos que los tiempos de crisis, son tiempos de invertir más en educación, pues sólo así estaremos mejor preparados para superarla. En efecto, el ambicioso proyecto educativo en el que hemos convenido las mexicanas y los mexicanos, requiere imprescindiblemente de acrecentar los montos de los ramos que conforman el presupuesto destinado a la educación.

Por eso, con el propósito de dar respuesta positiva a esta sentida demanda de la sociedad mexicana, y con fundamento en los numerales 1o. y 3o. del Artículo 39, así como en los Artículos 44, 45 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; y en los Artículos 65, 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a esta Soberanía el presente dictamen, fundamentado en los siguientes:

Antecedentes

1. Con fecha del 14 de septiembre de 2000, la diputada Hortensia Aragón Castillo, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación con objeto de alcanzar un presupuesto federal destinado a la educación equivalente al 8 por ciento del Producto Interno Bruto de México para el año 2006.

2. En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la entonces Comisión de Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología; y de Presupuesto y Cuenta Pública, fecha previa al acuerdo para la reforma a la Ley General de Congreso de la Unión del 29 de septiembre de 2000, por la cual pasaron a formarse las comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos; Cultura; y Ciencia y Tecnología.

3. La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos se instaló el 19 de octubre de 2000 y el día 30 del mismo realizó una reunión plenaria en la que creó subcomisiones para el análisis de los asuntos turnados y la elaboración de anteproyectos de dictamen, entre los cuales, se encontró esta iniciativa.

4. Las comisiones a las que fue turnada la iniciativa han recibido dos excitativas: la primera, con fecha del 14 de diciembre de 2000, presentada por el diputado Ramón León Morales, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; y la segunda, con fecha del 20 de septiembre de 2001, presentada por el diputado Manuel Duarte Ramírez, del mismo Grupo Parlamentario. Con motivo de la segunda excitativa, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados exhortó a las comisiones correspondientes a que diesen respuesta para el día 4 de octubre de 2001.

Consideraciones de la iniciativa

La exposición de motivos remite al Artículo Tercero Constitucional como el sustento sobre el que el Estado ha creado las instituciones que permiten dar cumplimiento a la garantía de la educación. No obstante, se ha conducido al sistema educativo a una situación delicada que le ha impedido abatir sus rezagos en los distintos niveles y modalidades, y que se agudizan en las entidades más pobres del país. La comparación con países desarrollados evidencia la enorme disparidad competitiva que tenemos en desventaja con éstos.

Considera que el crecimiento de la matrícula al que hacen referencia los informes de gobierno, “no refleja el fenómeno de la constante expulsión de miles de educandos, de un nivel a otro, ni reconoce que sólo una parte muy pequeña de la población tiene acceso a la educación superior. Tampoco registra los problemas de calidad y pertinencia de la educación”.

Señala la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores de la educación, el cual, desde 1982, ha perdido el 57.7 por ciento, por lo que, más de la mitad de ellos tiene que trabajar en una segunda plaza o en otra actividad que les permita completar un ingreso para el sustento familiar. Destaca el dato de que el 25 por ciento de los profesores son interinos. Hay que considerar también que las condiciones en las que se tiene que realizar su ejercicio docente son, en muchas ocasiones, inadecuadas para la enseñanza. “Estas condiciones –dice la exposición de motivos–, repercuten en su desempeño profesional y en la calidad de la enseñanza que imparten.”

Asevera que, aunque en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Educativo de la administración anterior se caracterizó a la

educación como la más alta prioridad, “ello no se vio reflejado en las finanzas públicas... La baja presupuestal durante el gobierno de Ernesto Zedillo impidió el abatimiento de los rezagos y el cumplimiento de las metas”.

Atribuye la huelga estudiantil de la UNAM a “la escasez de recursos en que se debaten las instituciones públicas de educación superior”, pues asegura que “algunos estudios especializados” han demostrado que hay disminuciones en el gasto de educación media superior y superior de 1994 a 1998.

Los problemas señalados anteriormente, están relacionados, argumenta, con el financiamiento educativo. Por lo que demanda al Estado a asumir un compromiso creciente con el sostenimiento de la tarea educativa, con independencia de la inversión estatal y municipal que se realice en los próximos años.

Cita el compromiso de campaña del Presidente Vicente Fox Quesada ante el Comité Nacional de Acción Política del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, cuando dijo:

...deberemos incrementar el presupuesto para la educación pública, laica y gratuita de calidad. Pasar del cinco por ciento del producto interno bruto a por lo menos el ocho por ciento en lo próximos seis años, a fin de hacer una cruzada por la infraestructura educativa de calidad que pueda generar educandos de calidad.

Propone que a partir del ejercicio fiscal correspondiente a 2001 se incremente el presupuesto educativo un punto porcentual año con año, para que en el año 2004 se alcance la meta que nos permita alcanzar la cifra recomendada por la UNESCO, “y tomar las medidas de política económica indispensable para no afectar a otros renglones del gasto social”.

Reconocer las dificultades presupuestales que conllevaría su aprobación, pero apela a “reorientar varios renglones de la política económica y presupuestal”, tales como: el pago de la deuda pública interna y externa; el financiamiento de la deuda contraída por el IPAB; “la estrategia de rescate a empresas privadas que han asumido actividades públicas; el gasto superfluo e innecesario en varias dependencias de gobierno; y una política fiscal regresiva”. Recursos que, se deduce, serían, en unos casos, presupuestados como gasto público programable en los ramos destinados a educación, en lugar de destinarse al gasto público no programable; otros recursos provendrían de la reasignación de recursos dentro del propio gasto programable; y, otros más, serían resultado de una reforma fiscal que generara mayores ingresos.

Propone que, de manera complementaria, la Cámara de Diputados aprobaría anualmente “los renglones del gasto a los que se destinarían los incrementos propuestos, en consulta con los sectores involucrados”.

Valoración de la iniciativa

La fracción 25 del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al H. Congreso de la Unión a “dictaminar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público...”, fundamento por el cual esta iniciativa se encuentra plenamente sustentada por nuestra Carta Magna, en cuanto a que esta Soberanía pueda demandar al Ejecutivo los recursos que considere necesarios para brindar los servicios educativos que requiere el país.

En la referencia que hace la exposición de motivos al Plan Nacional de Desarrollo del sexenio pasado, hay que considerar también que en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se postula “como columna vertebral del desarrollo a la educación”, por lo que, asegura, se impulsará una “revolución educativa” que permita a México elevar su competitividad ante el mundo, “así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida”, proyecto que también crea expectativas de que se asignen recursos significativamente crecientes a los ramos educativos presupuestales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el numeral XIV del artículo 31, señala que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le corresponde: “Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional. Así, reconocemos que es facultad del Ejecutivo presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación ante esta Soberanía, pero tiene la responsabilidad de considerar la atención a las necesidades educativas de la nación, en congruencia con el alto valor que se le ha dado a la educación como política del desarrollo nacional, por lo que el tratamiento presupuestal debe ser congruente con esta prioridad.

Asimismo, es responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública, en conformidad con lo que determina el Artículo 6o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades

que queden ubicadas en el sector bajo su coordinación, quedando explícito en esta misma ley, por lo que determina en el artículo 15, según el cual,

el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

La iniciativa hace referencia a la recomendación que hace la UNESCO para que los países en vías de desarrollo destinen a la educación recursos crecientes. Cabe señalar que México signó con la UNESCO el compromiso de destinar a la educación, según se constata en el documento titulado Proyecto principal de Educación en América Latina y El Caribe, el cual recoge el trabajo de conferencias de países miembros de la UNESCO entre 1979 y 1981, y entre los requisitos para el logro de sus objetivos señala: “Destinar a la educación presupuestos que lleguen a constituir gradualmente hasta el 7 u 8 por ciento del Producto Nacional Bruto.”

Precisamente, entre los Marcos de Acción Regionales de la Conferencia de la UNESCO de Dakar, en la Declaración de Recife de los Países del Grupo E-9, aprobada entre el 31 de enero y el 2 de febrero de 2000, en la reunión de ministros de educación y representantes de este grupo, del cual México forma parte, éstos consignaron el siguiente compromiso:

Deseamos fortalecer nuestra resolución de continuar aumentando las asignaciones de recursos para la Educación para Todos, a nivel del gobierno nacional hasta los organismos provinciales, estatales y locales, y recabando el apoyo de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, así como la industria y el comercio con miras a que contribuyan a la Educación para Todos y a que participen en ella.

Además, la aprobación de la iniciativa contribuiría, efectivamente, a establecer un marco legal que favoreciera el cumplimiento de las expectativas creadas durante su campaña por el presidente Vicente Fox Quesada, tal como se comprometió ante los maestros del país en la ocasión en que señala la exposición de motivos. Habría que agregar que en esa ocasión, el entonces candidato Vicente Fox Quesada, dijo lo siguiente:

...es un compromiso firme, que adquiero delante de todos ustedes, de hacer de la educación la columna vertebral del proyecto de gobierno que está

por empezar... a la que se le asigne todo el presupuesto necesario, tenga lo que tenga que hacerse. Habremos de asegurar este avance del 5 al 8 por ciento del Producto Interno Bruto a través de una reforma fiscal integral, que, sin aumentar las tasas impositivas, aumente el ingreso del Estado... Y ratifico mi compromiso de conectar todo el ingreso del petróleo y de Pemex directamente al sistema de educación pública nacional, laica y gratuita... Todo recurso adicional por la vía de reforma fiscal, por la vía del ahorro al interior del gobierno, por la vía del ingreso del petróleo o de Pemex, lo vamos a conectar directamente al sistema de educación pública nacional.

Declaraciones como la citada, no cabe duda, constituyen un bono de confianza que hacen creer factible la instrumentalización de medidas fiscales, administrativas y presupuestales que permitan dar cumplimiento a la reforma propuesta por esta iniciativa.

Los periodos temporales propuestos por la iniciativa para ir incrementando anualmente recursos equivalentes a un punto porcentual de PIB, resultan desfasados por la evidente razón de que se trató de una propuesta previa a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001. No obstante, proponemos resolver este problema, dejando abierta la reforma para que se cumpla en un periodo de tiempo no limitativo.

La iniciativa no considera los aspectos condicionantes de la Ley de Ingresos –con el principio de anualidad y las variables eventuales contingentes que le caracterizan–, para que efectivamente sea factible un egreso por un monto como el requerido. Tampoco considera que el proyecto de presupuesto que recibe la Cámara de Diputados, además de estar acotado por ingresos estimados limitados, responde a un conjunto de compromisos que en cada ramo es necesario cumplir, por lo que muy difícilmente permite reasignar recursos de un ramo a otro. La realidad es que el Poder Legislativo no puede disponer a su antojo de los recursos propuestos por el Ejecutivo para signarlos a su libre criterio.

Sin embargo, ésta es una situación presente, que no obsta para que en el mediano o largo plazo pueda resolverse este inconveniente, por lo que la iniciativa no pierda la fuerza de su propuesta, aun cuando la coyuntura actual no favorezca en este momento su cumplimiento. Dicho de otro modo, el principio de que la Federación destine recursos a la educación que sean equivalentes a 8 por ciento del producto interno bruto del país es suscribible, es necesario y es imperativo, por lo que debe quedar explícito en la ley. Y será responsabilidad del Ejecutivo de la Federación, planear e instrumentar las medidas conducentes que permitan su cumplimiento.

Por las razones enumeradas anteriormente, estas comisiones someten a la consideración del pleno de esta Soberanía el siguiente

PROYECTO DE DECRETO

Único.- Se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento *de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios–, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto, al menos el 1 por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.*

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

Transitorios

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo.- Para dar cabal cumplimiento a esta disposición, los presupuestos del Estado, contemplarán un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en el año 2006, recursos equivalentes al 8 por ciento del Producto Interno Bruto que mandata la presente reforma.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 15 de octubre de 2002.

Lunes 30 de diciembre de 2002, *Diario Oficial* (Primera Sección) 131

Secretaría de Educación Pública
Decreto por el que se reforma el artículo 25
de la Ley General de Educación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,
a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido
dirigirme el siguiente

Decreto:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:
Se reforma el artículo 25
de la Ley General de Educación

Artículo Único.- Se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios–, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto, al menos el 1 por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo.- Para dar cabal cumplimiento a esta disposición, los presupuestos del Estado, contemplarán un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en

el año 2006, recursos equivalentes al 8 por ciento del Producto Interno Bruto que mandata la presente reforma.

México, D.F., a 14 de diciembre de 2002.- Dip. *Beatriz Elena Paredes Rangel*, Presidenta.- Sen. *Enrique Jackson Ramírez*, Presidente.- Dip. *Adela Cerezo Bautista*, Secretaria.- Sen. *Rafael Melgoza Radillo*, Secretario.- Rúbrica.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de diciembre de dos mil dos.- *Vicente Fox Quesada*.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, *Santiago Creel Miranda*.- Rúbrica.

Anexo 4

Iniciativa presentada al pleno de la Cámara de Diputados
por el Diputado Oscar Alfonso del Real Muñoz,
el 10 de septiembre de 2002

Exposición de motivos

Como semillero de profesionistas que participan en la vida pública o como fuente de expertos que toman decisiones políticas importantes, la educación superior pública en México constituye un baluarte fundamental de la riqueza y soberanía nacionales.

Los beneficiados por la educación superior pública, vemos con preocupación su problemática y contradicciones, consideramos útil otorgarle el mejor de los cuidados sin escatimar recursos y respetando su vida interna. Creemos, además, que su desarrollo debe ser observado y sostenido por un Estado claro en sus fortalezas, consciente de que con la definición de una política para la educación superior pública, responde positivamente a la mayoría de los mexicanos, que aspira a que sus recintos educativos sigan siendo apoyados e impulsados, de modo que alcancen los niveles de cobertura y excelencia que hoy demanda el país.

Sin embargo, hoy sabemos que 26 universidades públicas sufren condiciones económicas extenuantes, que las ponen en peligro de desaparecer o de ceder al marasmo víctima de las deudas. Ante este panorama algunos investigadores de la educación, académicos y legisladores, nos hemos reunido para intercambiar inquietudes y hacer un análisis más riguroso acerca del estado que guarda la educación superior pública en nuestro país y cuyos materiales hemos volcado en la realización de un foro efectuado en el mes de agosto que acaba de pasar en la ciudad de Zacatecas.

En efecto, quienes nos reunimos en ese foro hemos tomado la iniciativa para discutir los problemas más acuciantes de las universidades públicas, creemos que de su análisis y debate ha surgido un diagnóstico que nos muestra con cla-

ridad, las partes álgidas que deben ser atendidas para echar adelante a las escuelas que trabajan en medio del acecho y de la crisis.

Deseamos que las conclusiones de ese foro sean lo suficientemente interesantes, para tomar en manos de este Congreso la defensa de la universidad pública, pero sobre todo, que coadyuve en una postura del Estado que sea clara y favorable a ella.

Desde esta tribuna, agradecemos la participación de todos los que nos han regalado lo mejor de sus planteamientos, para que este evento concluyera con un pronunciamiento claro que ojalá motive a los compañeros diputados.

Sabemos que hay muchos temas de importancia que tendrán prioridad en la agenda legislativa de este periodo, pero el tema que hoy nos interesa y por el que deseamos una manifestación expresa de todos ustedes apoyando esta iniciativa, nos parece de significativa relevancia.

No omito mencionar que en algunos ámbitos del medio universitario, me expresaron opiniones pesimistas respecto a la posibilidad de poder lograr las dos terceras partes de los votos para dar blindaje de existencia y desarrollo a las universidades públicas del país, en especial –y solicito disculpas por recordarlo– se duda de la participación de los señores diputados del Partido Acción Nacional.

Sin embargo, sé de antemano que la existencia de la universidad pública interesa a una gran mayoría de los miembros de esta bancada, cuya mayor parte es proveniente de universidades e instituciones educativas estatales. Personalmente espero que la percepción haya sido equivocada y que mis compañeros diputados de Acción Nacional se decidan por otorgar su apoyo a la educación superior pública de México, expresando su voto de manera favorable en este gran proyecto.

Nuestra iniciativa es el comienzo, sólo con este tipo de acciones sostendremos el ideal de educación superior que reclama la población mexicana. En este caso, la universidad pública merece una declaración categórica de apoyo.

Diagnóstico

1. En contraste con los logros en materia de crecimiento económico y exportaciones que sitúan al país como la novena potencia económica y séptima exportadora del mundo, México acusa grandes carencias en sus indicadores de desarrollo humano, como lo muestra la creciente concentración de la riqueza y el incesante crecimiento de los índices de pobreza a lo largo de las dos últimas décadas.

Ello se expresa, entre otras cosas, en el reconocimiento oficial de la cifra de pobres en el país que se ubica en 53 millones 700 mil mexicanos o en el acusado deterioro educativo que ha significado una reducción del gasto público en educación al pasar del 5.2 por ciento del Producto Interno Bruto en 1994, al 4.9 por ciento en 2000, no obstante los compromisos internacionales adquiridos para garantizar su elevación al 8 por ciento. Por su parte, el nivel de educación superior muestra mayores problemas, a pesar de ser un sector estratégico para el desarrollo económico y social de la nación.

Hoy se reconoce la formación de profesionales y científicos como uno de los indicadores más importantes del desarrollo de un país y en el nuestro, el gasto público por alumno en educación superior disminuyó de 22 mil 756 pesos en 1982 a 17 mil 482 pesos en 2002, a precios constantes de 2000.

Además, considerando al conjunto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México es el país con menor inversión en educación superior por estudiante. Su gasto anual equivale a menos de la mitad del promedio de los países de dicha organización y a una quinta parte del que se ejerce en Estados Unidos. La matrícula de las universidades públicas se mantuvo estancada en el curso de la última década, frente a la triplicación de ésta en las universidades privadas.

La gravedad de este panorama, se expresa mejor si consideramos la tasa bruta de escolarización, que se ubica, según las fuentes, entre el 15 por ciento y el 19 por ciento en 2000, en contraste con el 23 por ciento en República Dominicana; 29 por ciento en Barbados; 30 por ciento en Costa Rica; 31 por ciento en Panamá y en Chile y 36 por ciento en Argentina. Esta brecha se amplía frente a países como Corea del Sur con una tasa del 68 por ciento; en Estados Unidos con 88 por ciento y Canadá con 87 por ciento.

Además, como evidencia de la limitada capacidad de desarrollo del país México cuenta con tan sólo 214 científicos e ingenieros y en labores de investigación y desarrollo por cada millón de habitantes frente a 532 de Costa Rica; 660 de Argentina; 2,193 de Corea del Sur; 2,719 de Canadá; 2,831 de Alemania y 3,676 de Estados Unidos.

Un punto culminante de esta situación se refiere al creciente endeudamiento de las mayorías de las universidades públicas del país, con lo que se pone en cuestión su viabilidad.

Esta apretada radiografía de la situación de la educación superior y en particular de las universidades públicas, llama nuestra atención para enderezar el rumbo y otorgarles el papel estratégico que reclaman el desarrollo y el fortalecimiento de la soberanía nacional. Es necesario reivindicar su aporte

a la sociedad a través del cumplimiento de diversas funciones que deben ser asignadas.

El texto es mucho más amplio y trae todo un diagnóstico completo. Pero por el tiempo pasaré sólo a la propuesta de decreto mediante el cual se adiciona el Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. fracción IX. El financiamiento del Estado orientado a las instituciones de educación superior públicas y autónomas comprendidas en el presente ordenamiento, será siempre suficiente para el adecuado cumplimiento de sus funciones, objetivos y tareas y nunca podrá ser menor al del ejercicio anual previo.

Los recursos correspondientes estarán resguardados y podrán ser acrecentados por un consejo nacional para la educación superior y universitaria, en el que intervengan las instituciones, la ciudadanía y el Poder Legislativo. Sus funciones serán la definición, contraloría, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del financiamiento público para la buena realización de las metas propuestas.

Artículo Transitorio

Único. Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Anexo 5

Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos Primera.

Cámara de Senadores
LVIII Legislatura.

El 10 de julio de 2002 se turnó para dictaminar a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos Primera, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentado ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por el Senador José Natividad González Parás y el Diputado Enrique Meléndez Pérez.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 85, 86, 88, 89, 90 fracciones XIV y XVII, 94 y 96 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 65, 85, 87, 88, 93 y 94 del Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a estas comisiones dictaminar esta iniciativa de conformidad con los siguientes antecedentes y posteriores consideraciones:

Antecedentes

Primero.- El 10 de julio de 2002, los CC. Senador José Natividad González Parás y el Diputado Enrique Meléndez Pérez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Segundo.- En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva, turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos Primera del H. Senado de la República, para que procedieran a su estudio, análisis y dictamen.

Por lo que ha llegado el momento de emitir el dictamen correspondiente, el cual se hace bajo las siguientes:

Consideraciones

Primera.- Los autores de la iniciativa se encuentran legitimados para presentar dicha propuesta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segunda.- El derecho que todo individuo tiene a recibir educación esta consagrado en el Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, definiendo los principios que sustentan nuestro sistema educativo, el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia a la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, ajena a cualquier doctrina religiosa, democrática y nacional, contribuyendo a la mejor convivencia humana considerando la dignidad de la persona, la integridad familiar, cuidando los ideales de la igualdad de los hombres, evitando los privilegios de raza, religión, de grupos, sexo o individuos.

Se establece la obligación a cargo del Estado de impartir, promover e impulsar los esfuerzos en materia educativa y se faculta en dicho numeral al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias que permitan coordinar los esfuerzos que en esta materia realizan los tres órdenes de gobierno, así como los sectores social y privado, como se señala en la exposición de motivos de la iniciativa, corresponde a la legisladora la H. Cámara de Diputados la responsabilidad de fijar las aportaciones económicas, principalmente a través del presupuesto federal que requiere la prestación de este servicio público.

Tercera.- Dentro de las prioridades del Estado mexicano se encuentra el impulsar y fomentar la educación y la asignación de los recursos públicos destinados a esta finalidad que deben estar en la misma proporción, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reitera que “la elevada prioridad de la educación habrá que reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo”. Como se señala en la iniciativa en comento, este compromiso tiene como sustento lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley General de Educación que expresa que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional. En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la

tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes en términos reales para la educación pública.

Cuarta.- No obstante que la materia educativa es considerada prioritaria los fondos para la educación básica y para la salud son los que registran la menor tasa de crecimiento. Es importante destacar que de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, su monto total no se fija en función de la recaudación tributaria federal, sino en función de las necesidades del sector.

De acuerdo con la UNESCO, el presupuesto mínimo para destinar a la educación es del 8 por ciento del Producto Interno Bruto de un país, en México sin embargo en los últimos cinco años se destinó a este sector sólo un promedio del 4 por ciento del PIB, según este organismo internacional el futuro de la nación que destine menos de esta cantidad es precario y se pagará con bajos niveles de vida.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, al hacer la revisión de la Cuenta Pública del año 2001, señala que hubo un recorte del gasto en materia de educación de 4 mil 237 millones de pesos. Asimismo es conveniente precisar que a propuesta de los legisladores el presupuesto para el año 2002 destinado a la educación pública se incrementó en 12 mil 457 millones 851 mil 453 pesos, respecto a la propuesta original del Ejecutivo, como una señal de su preocupación en elevar la cobertura y calidad de los servicios que se imparten en el sistema educativo público.

Coincidimos con los autores de la iniciativa en que los legisladores debemos ser receptivos de las legítimas preocupaciones expresadas por diversas autoridades educativas, no sólo a las serias limitaciones presupuestales que cotidianamente padecen para hacer frente a las tareas encomendadas, sino a la frecuente incertidumbre que provocan las disminuciones al presupuesto educativo autorizado por la Cámara de Diputados, es por ello que la iniciativa en comento está orientada a que en caso de que se realicen ajustes por la disminución de ingresos de la Federación, dichos ajustes en ningún caso, sean aplicados al gasto correspondiente a educación, sin la aprobación previa de la Cámara de Diputados, quien fue la que lo autorizó en el presupuesto.

En razón de las consideraciones anteriores, estas Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos Primera, con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del Pleno del Senado de la República, el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del
Artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad
y Gasto Público Federal

Artículo Único.- Se reforma el párrafo segundo del Artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para quedar como sigue:

Artículo 25.- “El Ejecutivo Federal...”

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever. En caso de que se realicen ajustes por la disminución de los ingresos de la Federación, dichos ajustes, en ningún caso, serán aplicados al gasto correspondiente a educación, sin la aprobación previa de la Cámara de Diputados.

Transitorio

Artículo Único.- El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Epílogo

Declaración de Zacatecas

Dr. Daniel Cazés Menache, UNAM. Dr. Raúl Delgado Wise, UAZ,
Dr. Axel Didriksson Takayanagui, UNAM, Dr. Eduardo Ibarra Colado, UAM
Dr. Javier Fuentes-Maya, UNAM

1. En contraste con los logros en materia de crecimiento económico y exportaciones que sitúan al país como la novena potencia económica y séptima exportadora del mundo, México acusa grandes carencias en sus indicadores de desarrollo humano como lo muestra la creciente concentración de la riqueza y el incesante crecimiento de los índices de pobreza a lo largo de las dos últimas décadas. Ello se expresa, entre otras cosas, en el reconocimiento oficial de la cifra de pobres en el país, que se ubica en 53.7 millones de mexicanos, o en el acusado deterioro educativo que ha significado una reducción del gasto público en educación al pasar de 5.2 por ciento del PIB en 1994 a 4.9 por ciento en 2000, no obstante los compromisos internacionales adquiridos para garantizar su elevación a 8 por ciento. Una expresión cualitativa de esta situación es la evaluación reciente realizada por la OCDE en 29 países, que ubica a México en la última posición en habilidades y conocimientos de lectura, matemáticas y ciencias. La tasa bruta de escolarización de educación primaria pasó de 86 por ciento en 1990 a 84.1 por ciento en 2000, lo que implicó una disminución del acceso de la población de 6 a 13 años, aumentando la marginación.

2. Por su parte, el nivel de educación superior muestra mayores problemas a pesar de ser un sector estratégico para el desarrollo económico y social de la nación. Hoy se reconoce la formación de profesionales y científicos como uno de los indicadores más importantes del desarrollo de un país. El gasto público por alumno en educación superior disminuyó, a precios constantes de 2000, de 22,756 pesos en 1982 a 17,482 en 2002. Además, considerando al conjunto de los países de la OCDE, México es el país con menor inversión en educación superior por estudiante. Su gasto anual equivale a menos de la mitad del promedio de los países de dicha organización y a una quinta parte del que se ejerce en Estados Unidos. La matrícula de las universidades se mantuvo estancada en el curso de la última década frente a la triplicación de ésta en las universidades privadas. La gravedad de este pano-

rama se expresa mejor si consideramos la tasa bruta de escolarización, que se ubica, según la fuente, entre el 15 y el 19 por ciento en 2000, en contraste con el 23 por ciento en República Dominicana, 29 por ciento en Barbados, 30 por ciento en Costa Rica, 31 por ciento en Panamá y Chile, y 36 por ciento en Argentina. Esta brecha se amplía frente a países como Corea del Sur con una tasa del 68 por ciento, Estados Unidos con 81 por ciento y Canadá con 87 por ciento. Además, como evidencia de la limitada capacidad de desarrollo del país, México cuenta con 214 científicos e ingenieros en labores de investigación y desarrollo por cada millón de habitantes, frente a 532 de Costa Rica, 660 de Argentina, 2,193 de Corea del Sur, 2,719 de Canadá, 2,831 de Alemania y 3,676 de Estados Unidos. Un punto culminante de esta situación se refiere al creciente endeudamiento de la mayoría de las universidades públicas del país, con lo que se pone en cuestión su viabilidad.

3. Esta apretada radiografía de la situación de la educación superior, y en particular de las universidades públicas, llama nuestra atención para enderezar el rumbo y otorgarles el papel estratégico que reclaman en el desarrollo y el fortalecimiento de la soberanía nacional. Es necesario reivindicar su aporte a la sociedad a través del cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas:

- formar profesionales de alto nivel con capacidad de aprender a aprender y a forjar nuevas realidades;
- organizar y efectuar investigaciones en torno a las problemáticas filosóficas, científicas, sociopolíticas, éticas y artísticas que ubiquen de manera permanente a cada institución en los ámbitos académicos fundamentales, básicos y aplicados, al igual que en los de mayor actualidad en todos los campos del saber y en los niveles más elevados de desarrollo del conocimiento, el pensamiento crítico y el arte, con la mira puesta en todos los problemas humanos y en la creatividad, para contribuir a la creación de alternativas y a la construcción de la equidad en todos los órdenes, para la convivencia pacífica, tolerante e igualitaria en México y en el mundo actual;
- fundamentar sus acciones en los resultados y avances del desarrollo científico, ajenas a cualquier doctrina religiosa y partidista, encaminadas a contribuir a la construcción de la ciudadanía integral, la democracia, el ejercicio pleno de los derechos humanos, la justicia, la equidad y la igualdad en todos los terrenos de la vida nacional, así como de la paz mundial;
- emprender la revisión crítica de todas las escuelas del conocimiento y las tendencias del pensamiento, con la finalidad de combatir la ignorancia, los prejuicios, la discriminación de cualquier tipo (sobre todo las de género, etnia, nacionalidad e idioma), la opresión, los fanatismos, las servidumbres, la xenofobia, el totalitarismo, el belicismo y la antidemocracia.

4. Para avanzar en el fortalecimiento del sistema universitario público resultan fundamentales cuatro elementos:

a) *El establecimiento de una política de Estado para la universidad que la proteja de las crisis económicas y las políticas coyunturales, y le otorgue estabilidad y certidumbre de largo plazo. Ello exige*

- ubicar la responsabilidad del financiamiento del Estado a la educación superior desde una perspectiva estratégica, por lo que será compartida por los actuales y los próximos gobiernos en un horizonte de por lo menos 20 años. El país debe dedicar a la educación superior el 1.5 por ciento del PIB en 2006 e incrementarlo de manera progresiva, manteniendo el servicio del sistema de forma gratuita, equitativa y amplia. Con ello será posible alcanzar una tasa bruta de escolarización del 60 por ciento del grupo de edad escolar correspondiente en 2024, y llegar a erogar el 4 por ciento del PIB;
- la revisión del marco legislativo del sistema universitario para eliminar las ambigüedades en elementos clave como los de la autonomía, la gratuidad y el financiamiento, considerando para ello la participación amplia de las instituciones y sus comunidades.

b) *La asignación de recursos económicos extraordinarios que atiendan los rezagos acumulados y garanticen la realización continuada de los proyectos institucionales que compensen tales rezagos. Ello exige:*

- el establecimiento de programas de financiamiento extraordinario, manejados por organismos independientes del gobierno, para atender las carencias en regiones e instituciones históricamente desatendidas y cancelar su endeudamiento.

c) *El ejercicio de la autonomía al margen de la regulación del Estado, para garantizar que las comunidades de cada institución decidan efectivamente los términos específicos y los alcances de sus proyectos. Ello exige:*

- el establecimiento de procedimientos de evaluación sustentados en los compromisos académicos acordados por la institución y sus comunidades;
- el establecimiento de la evaluación como mecanismo de retroalimentación de la actuación institucional y, en consecuencia, la eliminación de todo posible castigo financiero ante un eventual resultado negativo;
- la creación y operación de una instancia social de definición, contraloría, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del financiamiento público, para la buena realización de las metas propuestas;

- en caso de que se realicen ajustes al gasto público, éstos no deberán ser en ningún caso aplicados al gasto correspondiente a educación superior sin la aprobación previa de la Cámara de Diputados.

d) *La consolidación de una comunidad de núcleo duro*, sustentada en la profesionalización de la carrera académica y la formación de equipos de trabajo que permitan potenciar los proyectos de docencia, investigación y difusión. Ello exige:

- la ampliación del número de profesores de tiempo completo sobre los de medio tiempo y los de asignatura;
- la consolidación de los programas de formación y actualización del personal académico de carrera;
- el establecimiento de un modelo de regulación académico-laboral sustentado en una remuneración adecuada y estable, y en el reconocimiento de la trayectoria académica de largo plazo.

Por lo hasta aquí expuesto, sometemos a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente propuesta de

PUNTO DE ACUERDO

para adicionar al Artículo Tercero Constitucional
una nueva fracción con el siguiente contenido:

IX. El financiamiento del Estado orientado a las instituciones de educación superior públicas y autónomas comprendidas en el presente ordenamiento, será siempre suficiente para el adecuado cumplimiento de sus funciones, objetivos y tareas, y nunca podrá ser menor al del ejercicio anual previo; los recursos correspondientes estarán resguardados y serán acrecentados por un Consejo Nacional para la Educación Superior y Universitaria en el que intervengan las instituciones, la ciudadanía y el Poder Legislativo. Sus funciones serán la definición, contraloría, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del financiamiento público, para la buena realización de las metas propuestas.

[Zacatecas, Zac., 23 de agosto de 2002]