

41061

3  
Lej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION  
SUPERIOR EN MEXICO DENTRO DEL MODELO  
NEOLIBERAL.

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRA EN ENSEÑANZA SUPERIOR  
P R E S E N T A

S. BEATRIZ FUENTES MONTERRUBIO

DIRECTOR DE TESIS: DR. EMILIO AGUILAR RODRIGUEZ

272876

SEPTIEMBRE

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Jaime, Gaby y Ale por su amor y comprensión ante mis ausencias.

A mis padres, hermanos y sobrinos por su cariño.

A UPIICSA por su apoyo.

Al Dr. Emilio Aguilar Rodríguez por sus atinados consejos.

A mis amigos.

# INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y EDUCATIVO EN MÉXICO	
1.1 Desarrollo económico, social y educativo en México	9
1.2 Desarrollo económico e industrialización en México	21
1.3 Desarrollo y Educación	31
1.4 Fines de la Educación	41
CAPITULO II	
POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO	46
2.1 Política social del Estado del Bienestar	51
2.2 Política social y Estado del Bienestar en México	54
2.3 Política social en el Modelo Neoliberal	59
2.4 Política social y Modelo neoliberal en México	65
2.5 Política social: Políticas educativas en México	71
CAPITULO III	
FUNCIONES Y ESTRUCTURA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	93
3.1 Funciones de la Educación Superior	104
3.2 Estructura de la Educación Superior	109
3.3 Crecimiento de las IES	121
3.4 Planta Docente	127
3.5 Sector Privado	132
3.6 Investigación y Posgrado	136

## CAPITULO IV

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MODELO NEOLIBERAL	158
4.1 Globalización y Educación	159
4.2 Nuevas Funciones de la Educación Superior	167
4.3 Los Organismos Internacionales y el Financiamiento a la Educación Superior	170
4.4 Nuevas tendencias sobre Financiamiento a la Educación	182
4.5 Políticas de Financiamiento	190
4.6 Financiamiento a la educación Superior	209
4.7 Caso Práctico: UPIICSA	239
CONCLUSIONES	251
BIBLIOGRAFÍA	264

# INTRODUCCIÓN

Es un hecho que desde finales de la década pasada , las funciones de las instituciones de enseñanza superior están siendo puestas a revisión. En algunos círculos se ha cuestionado su capacidad para preparar los profesionales que requiere el aparato productivo, es decir su crítica va sobre su operatividad; otros cuestionan la ética con la que trabajan las IES; otros más su financiamiento.

Se hace necesario aclarar que cuando nos referimos a las instituciones de educación superior (IES), nos estamos refiriendo a instituciones educativas que se agrupan en el nivel superior del sistema educativo mexicano, impartiendo licenciatura y posgrado.

La problemática que se analizará en este trabajo, es el financiamiento de la educación superior. Los recortes presupuestales característicos del modelo neoliberal han influido negativamente en la canalización de recursos hacia este nivel educativo, poniendo de manifiesto la escasez de recursos públicos y la necesidad de generar fuentes alternativas de financiamiento.

Las políticas económicas y sociales implementadas recientemente se aleja cada vez más de la idea del Estado Benefactor, acercándose más a las ideas liberales o neoliberales como se les ha dado en llamar, a las cuales hemos tenido que adaptarnos, a pesar de que dichas políticas no han tenido el éxito que se esperaba en los países que se han instrumentado.

Este trabajo tiene como supuestos: Que el desarrollo económico ha sido considerado como una meta a la cual deberán aspirar todas las naciones, y que la educación sigue siendo considerada como una variable estratégica para acceder a él Asimismo, que el financiamiento de la educación superior es un tema con un gran contenido político, y que las reglas establecidas para su otorgamiento se han modificado en el actual modelo neoliberal.

Esta investigación es documental, es decir las fuentes fueron principalmente bibliográficas, la información se obtuvo de textos especializados y revistas que se publican como resultado de seminarios y conferencias relacionadas con el tema.

Se optó por este tipo de investigación ya que siendo un tema que actualmente está en discusión, hay investigadores especializados e instituciones educativas que han realizado una gran cantidad de trabajos, por lo que hay documentos suficientes que abarcan enfoques diversos que permiten tener una idea sobre la problemática que nos ocupa.

La relación entre educación y desarrollo ha sido recuperada en el actual discurso neoliberal, sin embargo, veremos a lo largo de este trabajo que en la práctica el esfuerzo del gobierno no ha sido suficiente, y que las instituciones dentro del marco de políticas de ajuste tendrá que buscar sus propios recursos.

El financiamiento de la educación superior no está desvinculado de la política económica, por lo tanto, será necesario analizar los cambios que en materia de políticas económicas se han dado y de cómo estos cambios se deben a reajustes que a nivel de grupos y fracciones de clase se van dando, lo que origina cambios en la política social y por ende en la política educativa.

En el primer capítulo se esbozarán las corrientes del pensamiento que han tratado de explicar el desarrollo económico y de cómo el proceso de industrialización y urbanización han sido elementos inseparables de éste. Asimismo, se plantea el proceso de desarrollo económico e industrialización que han marcado el rumbo de nuestro país y que ha conformado el marco en el cual se han implementado las políticas económicas, sociales y educativas.

Fue precisamente durante este período de políticas desarrollistas que se masificó la educación superior ante el optimismo acerca del impacto de la educación en el desarrollo económico y la relativa holgura financiera.

Durante el modelo de sustitución de importaciones se le da un impulso importante a la educación superior y se establece un pacto entre las universidades y el Estado; se incrementa el sector servicios el cual absorbe a los egresados, permitiendo con esto una movilidad social.

Sin embargo, las limitaciones que presentó el modelo dieron como resultado que el aparato productivo no absorbiera la excesiva oferta de egresados, y aunado a otros problemas estructurales ocasionaron un cuestionamiento serio al papel que venía desempeñando el Estado como promotor del desarrollo económico.

A pesar de que la década de los setenta se caracterizó por un endeudamiento excesivo, hubo un incremento en el financiamiento a la educación superior, esto con el objeto de recuperar legitimidad el Estado. Esto dio origen a un viraje en las políticas económicas, generando también un giro en la política educativa.

Durante la llamada década perdida, el sistema educativo experimentó una contracción presupuestal que afectaría el desempeño de éste en los siguientes años, a pesar de la revaloración de la educación en el discurso neoliberal. El financiamiento de la educación superior quedó sujeto a los programas de ajuste y estabilización económica.

Cuando se habla de educación y desarrollo, no podemos evitar hablar del papel que juega el Estado en dicha relación, por lo tanto en el capítulo II, se analizará cómo influye éste con sus políticas sociales en el bienestar de la sociedad. Los gastos que realiza el gobierno en educación, salud y vivienda están determinados por su necesidad de legitimarse y de mantener la armonía social.

La política social le permite al Estado cumplir con su compromiso de garantizar la acumulación, así como satisfacer las necesidades sociales, Este tipo de políticas atenúan el cuestionamiento que la sociedad pudiera hacer al Estado capitalista.



Los Estados del Bienestar en los países subdesarrollados, no tuvieron el alcance que en los países desarrollados, sin embargo, el Estado Social en México promovió un proceso de industrialización a partir de un estilo político particular que fue la base del corporativismo.

Con la crisis de los años setenta, el Estado del Bienestar es duramente cuestionado, pues ante los problemas económicos le es imposible seguir con su esquema social, lo que lo convierte en blanco de las críticas por parte del sector privado, de la izquierda y de los liberales.

Ante los problemas de endeudamiento y de déficit fiscal, la política educativa como parte de la política social es duramente cuestionada, el neoliberalismo surge como una crítica a las políticas desarrollistas aplicadas por el Estado del Bienestar. El neoliberalismo se ha identificado con un conjunto de políticas aglutinadas bajo el nombre de Reforma del Estado.

La política social dentro de este modelo se considera como un conjunto de medidas encaminadas a mitigar las necesidades extremas. Las necesidades sociales son resueltas a través del mercado, las relaciones sociales salvo algunas excepciones, caerán dentro del intercambio equivalente.

A lo largo del análisis de las políticas educativas veremos que éstas no fueron el resultado de estrategias educativas específicas, sino el resultado de negociaciones políticas y financieras entre Estado y los grupos sociales demandantes.

A partir de los años setenta se pretende dar un giro a las políticas educativas, ante el problema de la masificación universitaria; se crea un gran número de tecnológicos y se funda la ANUIES, institución que se convertirá en la interlocutora entre las universidades y el Estado, iniciando un proceso de planeación educativa, aunque con un éxito limitado.

El actual contexto, exige nuevos esquemas de desarrollo económico, el país tendrá que insertarse en un ámbito internacional, las políticas educativas deberán modificarse. Se requiere que las IES se refuncionalicen; entre sus funciones estará el de capacitar a la fuerza de trabajo calificada y adecuarla a los nuevos procesos que conlleva una revolución tecnológica industrial, además de vincularse muy estrechamente con el aparato productivo.

En el capítulo III, se analizará las funciones sustantivas de la universidad, a saber: docencia, investigación y extensión. Se abordará primero en un contexto histórico, que es desde el cual el actual modelo neoliberal descalifica a las universidades por su falta de coincidencia con el nuevo ámbito nacional e internacional; después en un contexto institucional en el que se abordará la situación que guarda su estructura, así como el desenvolvimiento que ha tenido.

Cada sociedad en una etapa determinada genera un modelo educativo dominante, cuando las condiciones cambian, empieza a ser criticado y comparado con ideales educativos alternativos; lo que en un momento histórico es pertinente, ya no lo es en otro, ya que se han modificado también los parámetros de evaluación.

En el momento actual, la refuncionalización de la universidad y su vinculación con las necesidades sociales, serán los principales objetivos de las políticas gubernamentales y se espera que las IES formen recursos humanos en función del mercado.

Uno de los problemas a los que se ha enfrentado la planeación educativa, es la estructura del sistema de educación superior, pues está constituido por un conjunto de instituciones cuyos objetivos, organización, finalidad, tamaño, etc., son dispares y heterogéneos; la planeación establece paradigmas educativos a los cuales una gran cantidad de instituciones no acceden, lo que genera una falta de coordinación, dificultando así la planeación global.

Es un hecho de que a pesar de las modificaciones en las políticas educativas, la matrícula está concentrada en el subsistema de educación universitaria y aunque la imagen de la institución pública en su conjunto ha sido duramente criticada y aparentemente pierde influencia, sigue atendiendo casi a las tres cuartas partes de la matrícula de educación superior. Si bien esto es un logro social, las limitaciones que le impone un crecimiento tan desmedido ocasionó un deterioro en la calidad de la educación.

No se puede hablar de la estructura de la educación superior, sin mencionar los cambios en la planta docente. Esta, al igual que la matrícula creció en forma importante; a más alumnos más maestros. El nivel académico de los docentes nos permitirá aproximarnos al nivel académico que se proporciona a los estudiantes.

Un cambio muy importante que se ha dado en los últimos años es el crecimiento del sector educativo privado, este se expandió y se especializó, aunque esta expansión no alcanzó a modificar la proporción relativa de matrícula que atiende, sin embargo, en números absolutos se nota un aumento significativo

Para dar respuesta a los retos que nos impone el nuevo contexto, la investigación y el posgrado serán requisitos para poder vincularse con un aparato productivo más globalizado y competitivo. México no podrá evadir la responsabilidad histórica que se le presenta, será necesario que modernice su planta productiva y la alimente de innovaciones tecnológicas y recursos humanos capacitados.

Finalmente en el capítulo IV se enfatiza la influencia del contexto macroeconómico en el proceso de elaboración de políticas educativas. Se pondrá de manifiesto que los ajustes macroeconómicos implementados durante la década de los ochenta, han influido tanto en el financiamiento público hacia las IES, como en las relaciones entre gobierno y universidades.

Dicho contexto ha influido en el financiamiento, pero también es importante mencionar que las nuevas formas de financiamiento están matizadas por estudios realizados por

organismos internacionales, que han tratado de aplicar criterios económicos a la política educativa , sobre todo en el aspecto de financiamiento.

Actualmente se ha ido configurando un nuevo contrato social entre Estado y las IES, este se basa principalmente en un proceso de evaluación que viene a sustituir el mecanismo por el cual el Estado proporcionaba aportes automáticos de recursos, estableciéndose una relación más compleja en la que las IES deberán diversificar sus fuentes de financiamiento.

El proceso de globalización exige un proceso de modernización en el país, lo que va configurando una nueva sociedad, definiéndose también nuevas funciones para las instituciones educativas. La formación de recursos humanos desde esta perspectiva dará como resultado estudiantes con conocimientos que los capacite para abordar los cambios tecnológicos y una actitud emprendedora de cambio-innovación-adaptación, que tiene el mundo competitivo. Las nuevas funciones tendrán que realizarse bajo la óptica de mercado y de competitividad, ya que será la guía ideológica de la educación superior.

Así como las IES tendrán que ir adecuando sus estructuras al nuevo contexto, las políticas de financiamiento tendrán que ir modificándose.

La descentralización, la vinculación entre aparato productivo y sistema educativo, el énfasis puesto en la evaluación, la diversificación del financiamiento y las tendencias privatizadoras están marcando la modernización en la educación.

La nueva universidad deberá definir su propio proyecto institucional, deberá sustentar sus funciones sustantivas en la evaluación objetiva y periódica de sus ámbitos institucionales, así como diversificar sus fuentes de financiamiento, haciendo corresponsable a los estudiantes del costo de la educación. Esta será el modelo a seguir por la mayoría de las IES dentro del neoliberalismo.

El financiamiento por parte del Estado estará basado en la evaluación de las actividades de las instituciones educativas, el nuevo paradigma educativo relacionará financiamiento y evaluación.

Este trabajo pretende poner de manifiesto la responsabilidad que tiene el gobierno, en la canalización de recursos a este nivel educativo en cantidades suficientes, pero también en la corresponsabilidad que tienen las instituciones educativas de utilizarlos racionalmente y generar recursos que permitan elevar la calidad de la enseñanza que imparten.

Por lo planteado anteriormente, esta investigación no agota el tema, quedan por superarse muchas incógnitas que podrán ser líneas de investigación futura. Por ejemplo, ante el proceso de descentralización de las instituciones educativas: ¿Podría UPIICSA y otras instituciones educativas adquirir mayor flexibilidad en el manejo de su presupuesto?, ¿Afectaría esta situación la orientación en la enseñanza politécnica?, ¿Qué tanto afecta el cobro de cuotas a los estudiantes, el carácter de gratuidad que dió origen al Instituto Politécnico Nacional?.

# CAPITULO I

## 1.1. DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y EDUCATIVO EN MÉXICO

Desde finales de la segunda guerra mundial el desarrollo ha sido considerado como una meta importante en la vida de cualquier nación.

El desarrollo económico es un fenómeno muy complejo que se ha intentado explicar a través de un conjunto de conceptos que tienen diferentes facetas y que pueden ser explicados desde diferentes puntos de vista.

Para acercarse a la noción de desarrollo económico vamos a partir de un concepto que explica lo contrario, el subdesarrollo económico que consiste principalmente en un “conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos”(Sunkel y Paz; 1973:37 ) que se nos presenta como desigualdades de riqueza y de pobreza, estancamiento económico, en un retraso en relación a otros países, en el poco o mal aprovechamiento de los recursos con los que cuenta, dependencia de recursos financieros del exterior y por ende dependencia política, tecnológica e incluso cultural.

El hecho de que el subdesarrollo pueda ser explicado desde múltiples ángulos han dado origen a distintas posiciones acerca de como remontar este fenómeno y alcanzar el desarrollo.

Si decimos que el subdesarrollo se caracteriza principalmente por padecer de una incipiente industrialización, las políticas económicas se enfilarán hacia los procesos que permitan la industrialización del país, si otros piensan que el subdesarrollo es una etapa anterior al desarrollo entonces los países deberán seguir las políticas que se enfilan a superar esas etapas; si hablamos de países en vías de desarrollo las políticas se encaminarán al aprovechamiento de sus potencialidades, si entre estas, está el potencial humano se elaborarán estrategias tendientes hacia el apoyo a la educación y a la formación de mano de obra calificada, así como a la utilización de nuevas tecnologías.

Por lo anterior cada concepto de desarrollo que se pueda generar al abrigo de estas u otras circunstancias son muy variadas y darán por resultado una gran diversidad de políticas a seguir.

Es decir, las preferencias por manejar uno u otro concepto y por elaborar una u otra política va a implicar una concepción predeterminada del fenómeno y de la posición ideológica de los que construyen las estrategias o bien de los que investigan sobre el tema.

Será necesario por lo tanto explicar la corriente de pensamiento económico en la que fueron concebidos estos conceptos, ya que esto nos permitirá explicarnos las políticas concretas que se implementaron.

## **DESARROLLO COMO PROCESO GRADUAL Y CONTINUO**

La escuela del pensamiento económico que plantea el desarrollo como un proceso gradual y continuo es la neoclásica, escuela que ha tenido y sigue teniendo una influencia decisiva en lo referente a las estrategias seleccionadas para superar el subdesarrollo.

Esta corriente concibe al “ desarrollo económico como un proceso gradual y continuo” (Yotopoulos y Nugent; 1981:73, 74), prescribe políticas de ajuste y se basa en mecanismos de equilibrio automático y son optimistas en lo que se refiere a la continuidad del crecimiento económico.

Para esta corriente el desarrollo económico no implica que el cambio sea destructivo, sino que se puede realizar a través de ajustes marginales

El modelo que manejan es un mundo armonioso en el que tanto ricos como pobres, empresarios y trabajadores trabajan juntos para aumentar la producción, la cual va a ser aprovechada por todos. La visión neoclásica minimiza los costos del desarrollo al exaltar los beneficios de éste, como podemos observar no plantean cambios estructurales, se basan en el paradigma de la evolución y el crecimiento económico de los países desarrollados, las soluciones a su problemática se basan en teorías simples y abstractas que pueden ser aplicadas en cualquier país, incluso en los países poco desarrollados.

Los problemas del desempleo, las desigualdades, el endeudamiento que padecen algunas economías no son abordados por esta corriente, pues las considera problemas temporales que pueden ser resueltas con la aplicación de políticas de ajuste; maneja principalmente dogmas como la industrialización, la sustitución de importaciones y la planificación entre otras.

Dentro de esta corriente de pensamiento está la concepción del desarrollo como crecimiento, este enfoque está relacionado con indicadores como el ingreso por habitante, tasa de crecimiento del producto, tasa de crecimiento de las exportaciones etc., lo que permite situar a los diferentes países en una escala de más a menos.

Según este análisis la preocupación fundamental debe centrarse sobre el crecimiento del ingreso y del empleo, a través de la inversión. Este conjunto de ideas generó políticas que al poner énfasis en la inversión permitió asociarla con el problema de escasez de capital. El enfoque del capital elaborado principalmente para países desarrollados y después modificado y adaptado para su aplicación en países atrasados, plantea la tasa de crecimiento como resultado del ahorro generado y la relación entre el producto y el capital invertido.

Uno de los principales supuestos del modelo es que el capital y la mano de obra no son sustituibles entre sí, y que el capital es una de las principales restricciones al crecimiento de la producción. Este supuesto llegó a convertirse en un dogma, y en la práctica generó un conjunto de políticas tendientes a incrementar el ahorro para poder adquirir los bienes de capital que se requerían. Entre estas políticas encontramos aquellas que permitieron la transferencia de ingresos del trabajador al capitalista, las exenciones de impuestos, posiciones monopólicas, proteccionismo etc., todo aquello que le permitiera acumular riqueza al capitalista e invertir.

Si no existían ahorros internos (países subdesarrollados) se podía compensar con ahorros del exterior (endeudamiento), lo importante era obtener los bienes de capital necesarios.

Ante la insuficiencia de ahorros que padecían algunos países, los desarrollados utilizaron la planeación como criterio para la concesión de la asistencia externa, pues esto garantizaba de alguna manera la productividad de los recursos prestados.



Estas políticas permitieron mantener artificialmente bajos los precios del capital, lo que permitió mantener bajos los salarios. Así mismo, el hecho de que los precios del capital hayan sido bajos, favoreció políticas comerciales que promovieron la importación de bienes de capital, anulando con ello la posibilidad de generar tecnologías acordes con la dotación de factores y con las necesidades de los países subdesarrollados, lo anterior originó que en el sistema educativo no se propiciara la investigación tecnológica y las universidades no establecieron una vinculación importante con el sector productivo.

## **DESARROLLO COMO UN PROCESO DE CAMBIOS ESTRUCTURALES**

Después de muchos años de fallidos intentos por salir del subdesarrollo y a pesar de haber obtenido avances en materia de industrialización, urbanización, infraestructura, políticas de racionalización del sector público, de cambios en el sector empresarial; no se ha logrado un crecimiento autosostenido, no se ha disminuido la dependencia con el exterior, sigue persistiendo e incluso se ha agudizado la desigualdad social, sigue aumentando la marginación de grandes sectores de la población y la inseguridad y el desempleo siguen considerándose un problema.

Se observa así mismo un estancamiento en el proceso de industrialización y crecimiento agudizado cada vez más por procesos inflacionario. Las políticas de inversión e industrialización no lograron los objetivos que se habían fijado, prevalecen sectores atrasados al margen de cualquier avance tecnológico, se ha concentrado el ingreso de una forma inimaginable; los sistemas educativos no han sido orientados a formar recursos humanos calificados que participen adecuadamente en el proceso productivo (dado el modelo de industrialización seguido), y la política fiscal no ha contribuido a una mejor distribución del ingreso.

Ante esta situación se plantearon cambios estructurales profundos que permitieran una readecuación de las funciones del estado, tanto en su papel de promotor como en el de planificador, por lo tanto el problema a superar sería la dependencia, transformar estructuras que se convierten en obstáculos de tal forma que se adquiera capacidad de crecimiento "autónomo" que permita satisfacer necesidades planteadas por la sociedad.

Para la transformación productiva con equidad que requerían los países del área, según la CEPAL (principal representante de esta corriente ), era necesario producir y aplicar nuevo conocimiento tecnológico y al mismo tiempo aumentar la dotación de capital humano para mejorar la calificación de sus recursos científicos, profesionales y técnicos.

Para lograr esto, los sistemas de educación superior en los países latinoamericanos deberían adaptarse a las nuevas condiciones de desarrollo regional y mundial y estos cambios dependerían de la forma en que se relacionan dichos sistemas con los estados nacionales (Brunner;1990:166 ).

Fué en los años sesenta, en un ambiente de valoración del papel que jugaba la educación según las concepciones “desarrollistas “ propugnadas por la CEPAL, que se generó en Latinoamérica una masificación de la educación superior. Existía un optimismo acerca del efecto que tenía la educación en los procesos económicos y sociales al aumentar la productividad económica y la integración social.

Sin embargo, a finales de los años sesenta y principio de los setenta se hizo evidente que todo el planteamiento elaborado por esta corriente lo habían hecho muy superficialmente no tomando en cuenta los grupos que se opondrían internamente y el contexto internacional que influiría en las estrategias y en el actuar del Estado y la sociedad.

Lo anterior nos lleva a considerar que el subdesarrollo no es una etapa, un momento sino la cara de una misma moneda en la cual de un lado estaría los países desarrollados y del otro los subdesarrollados; en otras palabras desarrollo y subdesarrollo son parte de un mismo proceso histórico, los cuales están relacionados funcionalmente é interactúan y definen mutuamente.

Superar el subdesarrollo significaría tener la capacidad de influir en nuestros recursos, en “nuestra” tecnología y en lo sociocultural Para lograr esto se requeriría una mayor “democratización”, es decir, una mayor participación en todos los planos de los diversos grupos

sociales; pues mientras solo participen y se beneficien algunos grupos y sean marginados el mayor número de integrantes de la sociedad, los resultados serán negativos para ésta en su conjunto. Como se ha podido constatar en los últimos años, la marginación de una gran parte de la población ha sido evidente, nuestra vinculación y dependencia del exterior ha crecido de una forma desmedida; los países poderosos ven en los subdesarrollados una fuente permanente de riqueza, para ser extraída a través de pago de intereses y que resta de una manera alarmante su posibilidad de un desarrollo autónomo.

Además, esta disparidad en el desarrollo no se da únicamente a nivel internacional, sino también al interior de algunos países en los que convive un sector desarrollado con otro atrasado.

Sunkel y Paz dicen al respecto: “el desarrollo debe medirse en términos de indicadores económicos, sociales y políticos que expresen la dirección y magnitud del cambio..... las políticas de desarrollo no deben formularse en función de requisitos tecnoeconómicos de una tasa de crecimiento postulada a priori, sino de acuerdo a la viabilidad de determinadas políticas...” y de lo que se busca con ellas ( Sunkel y Paz; 1973: 38 ).

Por lo tanto se puede concluir con un concepto de desarrollo: “Desarrollo es un proceso que persigue cambios estructurales que permitan que todos los integrantes de la sociedad tengan las mismas oportunidades sociales, políticas y económicas y puedan acceder a mejores niveles de bienestar tanto en el plano nacional como en relación a otras sociedades más avanzadas” ( Sunkel y Paz;1973 :39 ).

Sin embargo, esto no quiere decir que los países subdesarrollados sigan la misma ruta que los países avanzados, sino que generen su propio camino basándose en su realidad histórica construyendo su propio proyecto de país y sus propias estrategias de desarrollo.

## INDUSTRIALIZACION

La industrialización como se apuntó anteriormente es un concepto que en el lenguaje común tiene una relación inmediata con el desarrollo económico. El desarrollo de la industria fue considerado como uno de los aspectos más importantes tanto en los países avanzados como en los atrasados o subdesarrollados.

Teóricamente la industrialización debía ser un proceso gradual y armónico que permitiera la expansión del todo el proceso económico, impulsando así un cambio estructural; sin embargo, éste proceso no se dio así en los países subdesarrollados pues sólo aceleró la expansión de una parte del sistema económico en detrimento de otros, es decir, no fue un proceso integral sino que marcó grandes diferencias en dicho sistema.

La noción de industrialización es adoptado en Latinoamérica al compararse con países desarrollados cuya estructura económica se caracterizaba por su creciente desarrollo de su industria y que al abrigo de políticas proteccionistas habían logrado un avance significativo en éste renglón, ejemplos como Inglaterra, Japón, Alemania e incluso Estados Unidos fueron modelos a seguir.

Sin embargo, una de las razones más utilizadas en Latinoamérica para iniciar éste proceso durante los años treinta, fue el superar la dependencia externa, lo que originó que muchos países del área se enfrascaran en procesos de industrialización.

Históricamente hablando, los países que lograron altos niveles de bienestar para sus poblaciones fueron aquellos que lograron una expansión manufacturera significativa debido a una revolución industrial, contrariamente a una mar de países que se debatían entre la miseria y el atraso.

El hecho de identificar industrialización y desarrollo llevó a muchos países subdesarrollados a partir de la segunda guerra mundial a elaborar políticas que específicamente estuvieran encaminadas al avance industrial.

Durante la década de los cincuenta y los sesenta, en muchos países latinoamericanos la industrialización vía sustitución de importaciones, Fue adoptada por los gobiernos como política encaminada a buscar un desarrollo económico.

La sustitución de importaciones en un principio surgió como un proceso condicionado por el limitado acceso a los bienes extranjeros que se dio durante la segunda guerra mundial.

Después tanto México como la mayoría de los países en desarrollo continuaron con la sustitución de importaciones, pero ya no como una respuesta coyuntural, sino como estrategia de industrialización y crecimiento económico.

La industrialización podía haber generado un gran desarrollo de la dinámica tecnológica dentro de las Instituciones de Educación Superior, pero debido a la dependencia del exterior como resultado de importar bienes de capital y tecnología externa, canceló las posibilidades de generar investigación en estas instituciones anulando así la vinculación entre las IES y el sector productivo ( Hanel y Taborga;1993:14 )

A pesar de que hoy día es evidente que la industrialización no nos lleva automáticamente al desarrollo, siempre ha estado ligado a éste concepto al igual que una de sus consecuencias más evidentes: la urbanización, la monetización de las transacciones, el trabajo asalariado, el trabajo femenino remunerado y un mejor nivel de vida aunque éste no ha beneficiado a todos por igual.

La industrialización permitió una diversificación del aparato productivo de algunas economías latinoamericanas, sin embargo, esto no significó en la mayoría de éstas una reducción de su dependencia externa y menos aún un proceso de crecimiento autosostenido.

## **URBANIZACION**

Una de las consecuencias que trajo el proceso de industrialización en la mayoría de los países fue la creciente urbanización. En México el crecimiento de la población ocurrido en el país durante el presente siglo ha implicado transformaciones en el uso del territorio nacional y ha

propiciado que sé de una concentración demográfica, así como de actividades económicas en algunas regiones.

La evolución urbana ha sido notable, ya que para 1990 existían 275 localidades mayores de 15000 habitantes, donde vivía el 57.4 % de los mexicanos". En 37 de estas localidades se han formado zonas metropolitanas que concentran al 67.5% de la población urbana del país (Sobrino;1993:11 ).

La organización de la población y de las actividades productivas en el territorio se ha dado en función de las fuerzas que se derivan del modelo de economía de mercado, aunque es cierto que la intervención del estado a través de la política económica ha contribuido a su configuración.

Se entiende por "urbanización al proceso de concentración de la población en ciudades, de tal manera que aumenta la proporción de población urbana respecto a la total de un territorio dado (SAHOP; 1976:148).

El desarrollo urbano contemporáneo es producto de una serie de factores que determinan su estructura;" entre estos factores tenemos. " (Hanel y Taborga,1993:9 )

- a) Los geográficos
- b) Los económicos
- c) Tecnológicos y
- d) Sociales

Los aspectos geográficos son importantes porque ayudan a explicar la distribución espacial, el crecimiento urbano y la selección y desarrollo de sus actividades; abarca así mismo la ubicación de las ciudades y su emplazamiento topográfico. El extenso y variado territorio ofreció posibilidades de recursos y de diversificación económica. Pero un amplio territorio facilita las tendencias centrifugas en los asentamientos humanos, en la actividad y en el poder; entorpece los vínculos urbano-rural; eleva los costos de servicios. (Hanel y Taborga;1993:10 ).

Este factor influyó en el desarrollo desarticulado de las instituciones educativas, en su aislamiento, heterogeneidad de la demanda social, en la falta de coordinación interinstitucional, en la excesiva repetición de carreras, programas y proyectos

Otro elemento que influyó en la creciente urbanización Fue la tendencia muy marcada por parte de las políticas de desarrollo a otorgar preferencia a zonas urbanas, menospreciando las áreas rurales.

Sin embargo, la fuerza motriz del desarrollo urbano son los factores económicos. La urbanización dependió de la industrialización hasta mediados del presente siglo, pero después fue el sector terciario el que imprimió una dinámica particular a las ciudades, transformando la estructura y desempeño de los mercados urbanos de trabajo. Fue este proceso el que propició una concentración de la educación superior en las zonas urbanas, ya que Fue el sector educativo el que apoyó el crecimiento industrial satisfaciendo la necesidad de recursos humanos capacitados.

Las zonas urbanas ofrecen una serie de ventajas para la localización y concentración de actividades, entre las que podemos mencionar: acceso al mercado; disponibilidad de mano de obra; servicios colaterales y complementarios; transportes, comunicaciones y asistencia gubernamental.

Las actividades económicas se organizan en las zonas urbanas de una forma interdependiente, lo que le permite aprovechar algunas ventajas. Algunas actividades se concentran y otras se diversifican, por ejemplo los servicios financieros y oficinas relacionadas con actividades públicas se diversifican y el comercio de bienes superiores se concentran en las ciudades.

Las zonas industriales aparecen en puntos precisos, en un primer momento se localizan en los centros urbanos, pero actualmente se han ido hacia la periferia para aprovechar la vialidad regional y los estímulos fiscales.

El progreso tecnológico de la sociedad se relaciona con las ciudades a través de los desarrollos generados y su difusión. Son innegables las modificaciones ocurridas en los patrones

de consumo de las zonas urbanas, y de las necesidades sociales surgidas a partir del desarrollo tecnológico en la producción de bienes y servicios.

El proceso de urbanización en México ha pasado por varias etapas, la primera de ellas (1940-80) se caracterizó por un crecimiento económico estable, se dio una acelerada dinámica en la población y una importante concentración espacial en pocos puntos y zonas del territorio nacional.

Durante las décadas de los sesenta y setenta, el gasto público en servicios sociales e infraestructura en zonas urbanas se incrementó como porcentaje del PIB, en tanto el gasto público en zonas rurales disminuyó (Solís ;1994:53 ).

El modelo de sustitución de importaciones fue el sustento de la estrategia para el desarrollo, junto con una integración del mercado nacional a partir de una inversión pública en comunicaciones y transportes, generándose un crecimiento económico de tipo regional que ocasionó polos de desarrollo.

Posteriormente el modelo substitutivo empezó a dar muestras de agotamiento, sin embargo, el estado a partir de políticas proteccionistas, de financiamiento a la industria y de una participación en la actividad económica generó una nueva estrategia estabilizadora que permitió una continuación del crecimiento económico en lo general y una gran expansión de la industria manufacturera en lo particular

La industrialización nacional de este período, se caracterizó por una alta tasa de crecimiento, una diversificación de la producción y una elevada concentración de la población en pocos puntos del territorio. (Sobrino; 1993:112)

Dicho proceso marcó una concentración de la población en unas cuantas ciudades, como la Cdad. de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Querétaro, Cuernavaca, Toluca y Torreón; la



expansión económica hizo crecer el número de localidades urbanas al pasar de 55 a 236,coincidentalmente la matricula de educación superior se concentra también en dichas ciudades.

En el segundo período analizado (1980-1990) México sufrió graves desequilibrios económicos tanto internos como externos, el PIB sólo creció en 1.1 %, los precios se incrementaron en un 11,789% y el empleo creció por abajo del ritmo de la población y el salario mínimo cayó un 50% ( Sobrino; 1993:113 ).

El desarrollo urbano en este período mostró algunas variaciones importantes en su organización espacial, las localidades urbanas aumentaron hasta hacer un total de 275, las grandes ciudades presentaron un ritmo de crecimiento muy bajo; sin embargo, las ciudades de tamaño medio adquirieron una relevancia dentro del sistema urbano, esto quizás se deba a movimientos de la población que se generaron a partir del terremoto de 1985 y de las explosiones en Guadalajara en 1992.

El desarrollo económico y social de un país va a ser el marco en el que se den estrategias de política económica que a su vez condiciona la base en que se desenvuelve la educación superior. Es precisamente dentro de este ámbito donde se define el papel formador y transformador de las instituciones de educación superior.

El desarrollo del sistema de educación superior en México ha estado influenciado por los procesos de industrialización y urbanización que ha sufrido el país durante los últimos sesenta años. El crecimiento urbano fue un elemento que orientó el crecimiento del sistema de educación superior, ya que Fué en las ciudades donde se concentró la demanda social de primer ingreso.

La localización de las IES siguieron el mismo patrón de distribución que las ciudades, sin ninguna organización y generando una disparidad en su localización regional. Lo que generó una concentración desigual de la población en las IES.

Durante el proceso de urbanización, hubo un crecimiento significativo de los estratos medios y estos precisamente eran los principales demandantes del sistema de educación superior. todo esto apoyado por la idea de que la educación permite alcanzar un mejor nivel de vida y por lo tanto adquirir un status privilegiado. Esto originó una masificación de la educación y una baja en el nivel académico.

Asimismo la complejidad urbana, el proceso de industrialización y el desarrollo del sector terciario, se convirtieron en factores que influyeron en la creación de profesiones que no siempre estuvieron acordes con las necesidades sociales.

El hecho de que las industrias se concentraran en algunos lugares dieron como resultado que los egresados de las IES de ciudades pequeñas, emigraran a los grandes centros industriales buscando empleo, lo que originó una concentración de profesionistas en las ciudades y una gran ausencia de ellos en sus lugares de origen.

## **1.2 DESARROLLO ECONÓMICO E INDUSTRIALIZACIÓN EN MÉXICO**

El estudio del desarrollo económico y social de México y su proceso de industrialización es una tarea compleja, ya que intervienen múltiples variables, las cuales en el tiempo se han ido modificando según la importancia que la sociedad les diera en su momento.

Veremos inicialmente el periodo de consolidación y de cambios institucionales, comprendido entre las dos guerras mundiales en donde se sientan las bases para el desarrollo del México Moderno.

Después de la revolución, el nuevo estado que surge es un estado educador, función que no había podido desempeñar durante el porfiriato, debido a la forma oligárquica que adoptó.

Era necesario que se construyera un proyecto nacional en el que el Estado incluyera dentro de sus actividades la de educar. Durante este lapso se forma el actual sistema político, se termina

con el predominio de los caudillos militares surgidos durante la revolución y se incorpora a obreros y campesinos dentro del partido oficial, al gasto público se le utiliza en promover el desarrollo económico y social. Asimismo, se crea el Banco de México sentándose las bases para el establecimiento del sistema financiero.

La creación del sistema financiero permitió que a través de créditos a corto plazo se financiaran algunas actividades económicas, facilitando el desarrollo de una economía de mercado. Para dar un sustento a la actividad económica del país se nacionaliza el petróleo, se crea la Comisión Federal de Electricidad y se le da un impulso a la Reforma Agraria.

La reforma agraria fué el principal instrumento de las políticas distributivas, pues al modificar el régimen de tenencia de la tierra, eliminó un obstáculo para el desarrollo económico capitalista del país. El anterior sistema de tenencia no permitía el abastecimiento de alimentos a las zonas urbanas y limitaba el avance tecnológico y productivo.

El reparto agrario al permitir la movilidad de la mano de obra agrícola, sentó las bases para un desarrollo capitalista en el campo. Aunque la reforma agraria permitió una distribución del ingreso, este tuvo alcances limitados, pues la inversión pública se destinó al apoyo del sector agrícola no tradicional, facilitó la polarización de la agricultura, ya que se pudo observar un sector más desarrollado, integrado por una agricultura comercial y un sector atrasado vinculado a la agricultura de temporal. Como resultado de esta situación se generan migraciones del campo a la ciudad, generándose un crecimiento urbano.

El modelo de política económica elaborado en ese período "consideraba que el crecimiento económico de nuestro país debía estar fincado en el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, pero dado el atraso que imperaba en el campo era necesario que el Estado impulsara la educación técnica que respondiera al nuevo proyecto agrícola" (Martínez;1992:54 ).

Con el fin de integrar a campesinos e indígenas en el proyecto nacional, se creó una nueva modalidad educativa: la escuela rural. Con este tipo de educación se buscaba legitimar al nuevo estado hegemónico ( Martínez;1992:56 )

La educación rural recibió todo el apoyo del Estado y fue impulsada por los gobiernos populista, desde Obregón hasta Cárdenas, en 1924 había 1039 escuelas primarias rurales federales, para 1940 serían 14 384 (Martínez;1992:56 ).

En relación a la utilización del gasto público, podemos decir que después de la revolución los gobiernos facilitaron la formación de capital y apoyaron el desarrollo económico del país. En el gobierno de Obregón se dio el primer cambio en la reorientación del gasto público al reducirse el gasto administrativo a un 59.2%. Sin embargo, el gasto social que aumentó significativamente en el gobierno cardenista sufrió un desgaste importante durante los dos siguientes sexenios (Solís;1971:100 ).

Durante los años cuarenta y principios de los cincuenta, la economía mexicana inició un período de despegue resultado de la consolidación institucional. Es necesario puntualizar que para que una economía crezca, se requiere que exista una actividad que le dé impulso, en el caso de México fue la agricultura, durante el lapso arriba mencionado creció a una tasa de 3.5%. Durante el período de auge, su incremento fue del 9% anual, superior al ritmo en que creció el PIB que fue del 6.1%. (Solís; 1994 22).

Este crecimiento se debió a factores ya mencionados, pero también al incremento de la demanda de productos mexicanos por parte de Estados Unidos cuando empezó la Segunda Guerra Mundial.

El crecimiento de la agricultura comercial, decidió que esta actividad fuera el apoyo al crecimiento industrial, ya que se convirtió en el principal generador de divisas para las importaciones que era necesario realizar.

Durante estos años se inicia un fuerte apoyo a la industrialización del país, pues las teorías económicas de esos tiempos señalaban a la industrialización como la base del progreso y desarrollo económico.

Sin embargo, en los primeros años de la década de los cincuenta, se empieza a generar una espiral inflacionaria que se agrava con la devaluación del peso de 1954. El gobierno de Ruiz Cortines y gobiernos que siguieron decidieron llevar al país por un camino más seguro implementando una política económica de desarrollo con estabilidad.

“Los rasgos más sobresalientes del llamado desarrollo estabilizador se pueden resumir en los siguientes puntos: un crecimiento sostenido del PIB; una industrialización constante; una promoción creciente a la agricultura de exportación; una restricción al gasto público en las áreas de bienestar social y en la agricultura de subsistencia, y un incremento de dicho gasto en la inversión productiva: energéticos, siderurgia, comunicaciones y transportes; una mayor intervención de la inversión extranjera en sectores claves de la economía; un control efectivo de precios y de la inflación; la contención de las demandas salariales, y el creciente endeudamiento externo como soporte fundamental del sistema ” (Huacuja, 1986:157).

Para llevar a cabo dicho modelo, se adoptó una serie de medidas de política económica que incidieron de una manera importante en algunas actividades productivas, entre las que podemos contar la intervención del estado en muchos aspectos de la vida económica; como por ejemplo, la protección comercial (elevadas tarifas arancelarias, cuotas y precios oficiales a los bienes importados) y el fomento de la inversión industrial. Reguló las actividades financieras y crediticias, fijando las tasas de interés y canalizando los recursos. Se ajustó la política fiscal para promover la reinversión de utilidades y se ampliaron los subsidios para promover proyectos productivos. Dentro de este contexto, no es de extrañar que el desenvolvimiento económico y social del país se sustentara en un fuerte intervencionismo del estado (Solís, 1994:31).

El desarrollo industrial empieza a consolidarse, durante el periodo del “Desarrollo Estabilizador”, el sistema nacional se había definido, en lo político en el carácter corporativo del

Estado, y en lo económico, en una distribución de la riqueza y del ingreso en favor de una minoría de propietarios de los medios de producción. En el plano internacional se configuraba una nueva división internacional del trabajo en la que la inversión extranjera iba destinada a los mercados internos de los países dependientes, y estos utilizaban sus divisas para obtener la maquinaria y las materias primas elaboradas por los países desarrollados, todo esto como resultado de un proceso de sustitución de importaciones.

Este modelo de sustitución de importaciones se presenta cuando una economía tiene la posibilidad de iniciar el llamado “proceso de despegue” industrial y, a partir de él, la economía se transforma para lograr el crecimiento económico de manera más o menos sostenida y equilibrada. (Flores, 1997:13)

Con Avila Camacho se da un giro a la educación, pues ahora no iría dirigida al campo sino a apoyar el proceso de industrialización y en el mismo momento del despegue económico y una vez disminuido a su mínima expresión el sistema educativo popular y nacionalista de Cárdenas, se inicia el proceso de modernización de la Universidad, sellándose posteriormente un pacto entre la UNAM y el Estado creándose la Ciudad Universitaria

Durante esta época en el que el Estado está en posibilidad de crear fuentes de empleo y satisfacer expectativas, se da un incremento importante del sector servicios y con ello se inicia una etapa de expansión de la matrícula de Educación Superior como respuesta a las clases emergentes que demandaban este nivel de educación como medio de movilidad social.

Dentro del modelo se destacó la importancia de organizar y dirigir a la economía en su conjunto de tal forma que permitiera la producción interna de una parte importante no sólo de los bienes para el consumo, sino también de la producción de bienes intermedios para la industria y, sobre todo los de capital.

La protección e impulso al desarrollo industrial, organizados básicamente por el estado, fueron condicionantes para que se desarrollara la actividad interna.

Estos dos condicionantes fueron la participación directa del estado en sectores estratégicos y en la infraestructura con base en la necesidad de regulación del proceso substitutivo y, la política de protección a la industria nacional de la competencia externa, para favorecer la creación de un mercado interno.

No obstante el resultado no fue satisfactorio, pues la emigración agrícola no esperó la consolidación de una demanda de mano de obra industrial creándose uno de los principales obstáculos para el fomento industrial, al no crearse un mercado interno dinámico que permitiera un desarrollo autosostenido.

El sector industrial interno presentó ó bien escasez ó ausencia de la producción de una buena parte de los bienes intermedios y de capital requeridos para el desenvolvimiento del sector.

En consecuencia, la importación (principalmente de bienes intermedios y de capital) que la actividad industrial requería para continuar con su crecimiento, empezó a rebasar las posibilidades de financiarlas con las exportaciones, lo que originó situaciones financieras adversas al no contar con las divisas suficientes para costear las crecientes importaciones

Con el objeto de aprovechar el ahorro interno y externo que se había generado se implementaron políticas de endeudamiento. En relación al ahorro interno se utilizó el mecanismo del encaje legal del banco central, se calcula que cerca del 90% del déficit público se financió con estos recursos y se complementó con créditos externos, este se utilizó principalmente para compensar la insuficiencia de divisas provenientes de las exportaciones ( Solís, 1994. 44).

Al amparo del proteccionismo, la inversión tanto extranjera como nacional modificó su comportamiento y empezó a fluir tanto a la industria en su conjunto como en particular hacia las manufacturas y al gran comercio. Sin embargo, el tamaño y el tipo de mercado interno permaneció sin cambios.

Gracias a los altos niveles de protección vigentes en México la inversión extranjera se fue situando en el centro de la industrialización; por lo tanto el proceso de industrialización tendió a situarse no en los sectores estratégicos que le permitieran a nuestro país el logro de un desarrollo industrial autosostenido e independiente, sino en aquellos renglones que el mercado apuntaba como más rentables. (Oribe y Cordera, 1970:10)

Así mismo, el sector educativo se inclinó a preparar mano de obra que supiera manejar y administrar la nueva tecnología importada y no a crear una tecnología propia. La población estudiantil se concentró en las áreas de ciencias sociales y administrativas y las profesiones que más se saturaron. Fue contadores, administradores y abogados, en detrimento de las carreras relacionadas con la investigación tecnológica.

Por otro lado el crecimiento de las industrias productoras de bienes de producción no parecen haber implicado dosis de sustitución de importaciones; por lo que parte del dominio que ha tenido la inversión extranjera en la industria se debe a la dependencia que se generó por la necesidad de maquinaria, equipo y materias primas sin las cuales el proceso se hubiese detenido.

Las políticas implementadas para sustituir importaciones, convirtió al mercado interno como generador del crecimiento orientado "hacia dentro", asimismo, originó el crecimiento de zonas urbanas como centros industriales, en donde se concentraba la demanda final nacional. No se percibía que el desarrollo que se estaba produciendo estaba concentrado regionalmente y que su costo fiscal era muy alto, ya que había que proporcionar servicios públicos a los nuevos asentamientos y suministrarles bienes, energéticos y agua a precios subsidiados.

En el mercado de factores productivos, el proteccionismo causó distorsiones, pues al preferir la importación de bienes de capital, subsidiar las inversiones en capital físico, dar tasas preferenciales en los créditos para adquirir capital, distorsionó la utilización de mano de obra y capital en perjuicio de los trabajadores.



Limitaciones estructurales del modelo de acumulación, ocasionaron que el aparato industrial fuera incapaz de absorber la masiva e imprevista oferta de egresados de las universidades del país. Una universidad masificada, un horizonte profesional incierto y una atmósfera de represión a finales de la década de los cincuenta, aunado esto a la Revolución Cubana, marca el inicio de un proceso de politización de las universidades mexicanas y en particular de la UNAM (Martínez;1992:64 ).

La agricultura como sector que sustentaba el desarrollo creció alrededor de un 6% hasta 1965, sin embargo, a partir del segundo quinquenio, la tasa cayó a un 1.2%, lo que originó que de ser exportadores de granos nos convirtiéramos en importadores de cereales y oleaginosas. Esta caída en la agricultura se debió a la baja en la inversión pública en este sector, además de la baja canalización de recursos crediticios al campo( Solís;1994:41).

En relación a la distribución del ingreso, la política fiscal no logró establecer reformas fiscales que llevaran a una carga fiscal más equitativa, basadas en la capacidad de pago de las personas, y en la eliminación de concesiones a grupos de más altos ingresos. No se pudo reformar el sistema fiscal y los cambios hechos ocasionaron un efecto regresivo, pues se elevó el impuesto al ingreso de los trabajadores y se redujo el impuesto a los ingresos de la propiedad.

Al finalizar el periodo de estabilización la economía presentaba dos características: una insuficiencia para generar empleos y una tendencia al desequilibrio externo, acompañado de un creciente déficit en las finanzas públicas. Estas características se convirtieron en un obstáculo al crecimiento económico; la primera porque debilitó al mercado interno y la segunda porque cada que se incrementaba la actividad económica crecían las importaciones y por consecuencia el desequilibrio externo.

Si valoramos los resultados del modelo substitutivo, podemos decir que no todo Fue favorable, la política substitutiva de importaciones y el estancamiento de la agricultura trajeron como consecuencia un grave problema de desempleo y agudizaron las diferencias entre el campo y la ciudad. Si se agregaran las implicaciones sociales, como son el deterioro en la distribución del

ingreso y una creciente incapacidad del sistema para satisfacer las demandas de las clases medias urbanas, tenemos como resultado una serie de movimientos estudiantiles que cuestionarían al sistema político mexicano y el autoritarismo que prevalecía en el país y específicamente en las universidades.

Esta serie de cuestionamientos estudiantiles tendría su máxima expresión en el surgimiento del movimiento político-social del 68. No obstante que surgió como un movimiento estudiantil, puso de manifiesto el agotamiento de un modelo de acumulación basado en la explotación de la clase trabajadora y su corporativización .

Durante la década de los sesenta se observa un gran crecimiento del sector industrial y un acelerado desarrollo del sector petrolero exportador Sin embargo, en la década de los setenta se da un agotamiento del modelo y se produce una crisis económica y social.

Para el periodo 1970-1982, la actividad económica había crecido a una tasa anual de 6.2%, inferior al período inmediatamente anterior. El crecimiento fue impulsado por una expansión del gasto público que se sustentó en un incremento del crédito interno y el endeudamiento externo, elementos que ocasionaron presiones inflacionarias (Solís;1994:80 ).

Ante esta situación se generan políticas a mediados de los ochenta que impulsan un nuevo modelo llamado de "modernización", que daría al sistema una mayor eficiencia y competitividad en el contexto mundial de globalización y complementación económica" (Hanel y Huáscar; 1993:12).

Al dar comienzo el sexenio 1976-1982, la situación existente era de una completa desconfianza en la política económica, lo que se reflejó en fuga de capitales, inflación y problemas financieros.

El gobierno recurrió al apoyo del FMI y por medio de un acuerdo se recibieron facilidades financieras por tres años. Pero este acuerdo implicaba una política contraccionista, una

devaluación del peso, una reforma administrativa en el sector público y diversas medidas en materia industrial, fiscal y comercial.

En la década de los ochenta , la evolución del sistema educativo nacional estuvo condicionado por las crisis de endeudamiento y los profundos desequilibrios financieros y productivos que caracterizaron el curso de la economía desde 1982 ( Pino;1995:163 ).

Durante la “década perdida” el sistema educativo fue uno de los que recibió mayor el impacto de las políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización, las cuales se concretaron en severas restricciones al gasto educativo en los años ochenta, por otra parte la restricción presupuestal se tradujo en una caída del salario real y por lo tanto en una disminución de los niveles de bienestar de las familias, lo que afectó las condiciones de acceso y permanencia de niños y jóvenes en las instituciones escolares.

La asfixia presupuestal que experimentó el sistema educativo público en el sexenio de Miguel de la Madrid y su aplicación selectiva en los primeros años del régimen de Carlos Salinas, contrasta con el discurso neoliberal que postula cierta revaloración del factor educativo (Pino;1995: 161).

La política educativa del gobierno de Salinas se caracterizó por los planes de modernización de las instituciones de educación superior dirigidos a las reformulación de las relaciones de la universidad con el Estado y el aparato productivo. Todas las reformas propuestas llevan como guía el modelo de universidad privada de los Estados Unidos, la modernización de la universidad pública ha venido buscando su adecuación al mercado, a la empresa privada y a la racionalidad basada en la competencia y rentabilidad.

La educación quedó sujeta a los planes de ajuste y estabilización, resintiéndose sobre todo en el financiamiento del sistema educativo.

### 1.3 DESARROLLO Y EDUCACION

Durante la década de 1960 , se propagó una serie de ideas respecto a las relaciones que se establecían entre educación y crecimiento económico. Se decía, que el único camino que garantizaba un progreso económico era la expansión de la educación.

Estos planteamientos se apoyaron en análisis científicos procedentes de países con economías avanzadas, países ricos, en donde el crecimiento económico fue acompañado por un desarrollo educacional. Es necesario aclarar, acompañado y no-seguido ni precedido.

Cuando hablamos de desarrollo y educación, no nos estamos refiriendo a la educación como un fenómeno social (social porque involucra individuos o grupos sociales), sino más allá, a la educación en sus aspectos cuantitativos y cualitativos de la sociedad como un todo. Es este concepto de educación lo que se caracteriza como una parte del proceso de desarrollo. (Eichelbaum; 1991:71)

Lo que se sabe actualmente de la relación entre crecimiento económico y educación es cómo los países ricos han expandido su educación en comparación con los países pobres, esto nos permite plantear el hecho de que la riqueza y la educación formal de las sociedades tiende a variar juntas. Variar juntas, porque no se puede probar que una precede a la otra.

Algunas investigaciones han demostrado que altas correlaciones entre ingresos por habitante y el alfabetismo adulto pueden comprobar lo anterior. Sin embargo, el hecho de que los países ricos hayan logrado erradicar el analfabetismo a diferencia de los países pobres, no nos permite determinar una relación de causa a efecto.

El alfabetismo y la tasa de escolarización en los dos primeros niveles ( primaria y secundaria) son indicadores importantes de las variables sociales del desarrollo.

Con respecto al ingreso per capita y variables educacionales, dos investigadores (Bowman y Anderson) encontraron que el ingreso per cápita en un primer momento permite predecir la matrícula escolar posterior, pero no al revés, es decir, la matrícula escolar no nos permite predecir el ingreso que se derivará de ésta. La investigación sugería que una mayor riqueza y nivel de vida de la población permite una mayor inversión pública y privada en educación.

Otro estudio realizado por Eichelbaum de Babini en 1967, planteaba el hecho de que los niveles educativos difieren por el papel que desempeñan en el desarrollo. La asociación entre educación y desarrollo eran en términos generales más estrecha en etapas más avanzadas de desarrollo, pero los niveles educativos no tienen la misma significación; en países desarrollados la matriculación en educación primaria no es significativa, pues este nivel se generaliza para toda la población, situación que no sucede en países subdesarrollados donde estos niveles significan avances sociales. Aunque pocas cosas se sepan a ciencia cierta sobre las relaciones entre educación y desarrollo, lo normal es esperar mayor desarrollo de la educación en los países ricos.

Un estudio que ha permitido afirmar la relación entre educación y desarrollo es aquél que analiza la producción de algunos países, encontrándose que el crecimiento económico a lo largo de cierto tiempo no podía explicarse totalmente por los aumentos cuantificados del capital y del trabajo, se pensó que ese valor residual estaba relacionado con la educación, con el avance del conocimiento y con la organización. Por otro lado la expansión de la instrucción de la población aunado al comportamiento de la economía en general le dio posibilidad a la idea de que el crecimiento económico se debía en parte al factor educativo; ya que la expansión de la educación había producido un aumento en el PNB por habitante debido al incremento en la productividad de los trabajadores.

Estos estudios han estado muy ligados a las teorías del capital humano, teorías que tuvieron mucho auge en su momento y que actualmente han resurgido.

La relación entre educación y crecimiento económico es un tema que ha sido analizado desde tiempo atrás, tema que se llegó a abordar en la Grecia clásica, así como por autores

de trabajos de economía como Adam Smith y Alfred Marshal. Sin embargo, no es sino hasta este siglo que se le dio una formalidad a esta relación.

Según la teoría neoclásica el crecimiento económico, está sustentado por aumentos en el capital y en el factor trabajo en los procesos productivos, es decir, el crecimiento se garantiza si aumenta la productividad de estos insumos. Uno de los factores que intervienen en dicha productividad es el avance tecnológico, pero no solo se refiere a las innovaciones tecnológicas, sino a la calidad de la mano de obra.

La calidad de la mano de obra nos abre dos vertientes pues por un lado dicha calidad incrementa la productividad de la mano de obra y por otra es una condición necesaria para la utilización de las innovaciones tecnológicas, aumentando con esto la productividad del capital aunque en forma indirecta.

Es precisamente en este contexto en el que la educación junto con otros elementos como salud, niveles de nutrición, etc., se constituyen como uno de los principales factores que incrementan la calidad de la mano de obra y la convierten en capital humano, contribuyendo así al crecimiento económico (CIDAC; 1991:26).

Haciendo un breve esbozo sobre educación y desarrollo en México, vemos que el Estado ha jugado un papel muy importante en su desarrollo, pues ha influido con sus diferentes políticas sobre la cuestión educativa.

Desde el inicio mismo del proceso constitutivo, el nuevo estado surgido de la revolución mexicana, se conforma como un estado educador. La reconstrucción contemplaba un proyecto de política económica, y el desarrollo institucional implicaba que el estado asumiera una nueva función, a saber, la educativa.

El programa de desarrollo institucional tenía como principal objetivo instrumentar toda una política de integración nacional, es decir, desarrollar una cultura, una historia, una tradición y una lengua nacional. Este proyecto pretendía consolidar el proceso de constitución de la nación.

La política educativa de la Revolución se caracterizó por la consigna de hacer llegar la educación a los diferentes grupos sociales (rurales, indígenas, obreros) que carecían de ella; por reorganizar el sistema educativo urbano (secundaria y superior) con nuevas finalidades e impulsar de manera decidida la educación técnica y la rural

La educación rural fué duramente criticada por el clero, ante esta situación el Estado desató una campaña antireligiosa lo que originó que Cárdenas planteara ante el Congreso Constituyente que la educación no sólo debía ser laica sino socialista.

Con el ascenso de Cárdenas a la presidencia se lanzó un proyecto de reformas sociales que aspiraba integrar a México como una nación, a través de una alianza entre la burocracia política gobernante y las masas trabajadoras del país. Durante este periodo las masas organizadas fueron una fuerte palanca para el cambio social

El 10 de octubre de 1934 es aprobada en la Cámara de Diputados la modificación al artículo 3° constitucional, en el que la educación que se impartiría en México sería socialista.

“Por lo que se refiere a las causas que originaron la propuesta de la educación socialista, ésta fue el resultado del mismo proceso de radicalización motivado por la pugna Estado-Iglesia... así como de la atmósfera política internacional que produjo la Revolución Rusa y que la crisis de 1929 vino a fortalecer” ( Martínez, 1992: 58 ) La propuesta fué acogida por algunos grupos sociales, entre ellos el magisterio y repudiada por los grupos oligárquicos y el clero.

Cárdenas no solo entendió que se necesitaba un liderazgo cultural, sino también el económico, pues ante el agotamiento del modelo primario exportador era necesario iniciar un

proceso de industrialización nacional, para lo cual debía llevarse a cabo la reforma agraria, y los maestros rurales serían los instrumentos valiosos para esos fines, permitiendo con esto elevar la productividad agrícola y que esta fuera el sustento del período industrializador.

Se transforma la escuela rural como una institución oficial para difundir la política del estado entre las masas populares. Los maestros rurales se convierten en “intelectuales orgánicos”<sup>\*</sup> cuya función social era fungir como conector entre las masas y el estado.

En 1937, Cárdenas crea el Instituto Politécnico Nacional. Esa Fué su creación más importante, en ella los alumnos además de aprender artes y oficios, estudiarían carreras profesionales y subprofesionales, se capacitarían técnica y científicamente para intervenir en el proceso de producción y se formarían especialistas en distintas ramas de investigación científica y técnica. El impulso a la educación técnica se debió al alejamiento que se dio entre la Universidad y el nuevo Estado revolucionario.

Con Avila Camacho se le da un giro al modelo de desarrollo y se adopta un modelo desarrollista, cuya aplicación significó una reordenación radical de la vida política nacional. Modificándose el patrón de acumulación, fue necesario adecuar el sistema educativo a las nuevas necesidades del modelo, refuncionalizándolo y poniéndolo al servicio del capital privado. (Martínez; 1992:63 )

Durante los años cincuenta las IES presentan un proceso de expansión, coincidiendo con la etapa de expansión del gasto público. Ahora bien, no debemos pensar que como se masificó la educación a todos los niveles, esto redundó en una democratización educativa ni que halla alcanzado a todos por igual. La expansión se llevó a cabo manteniendo los esquemas de desigualdad en las oportunidades de escolarización. (Fuentes; 1980:230).

La expansión educativa benefició principalmente a la ciudad, a pesar del impulso que se dio a la escuela rural, es decir, el sistema educativo fue ciudadano y para las clases medias y altas. El

---

<sup>\*</sup> Este concepto es abordado por Gramsci en su obra Cuadernos de la Cárcel



sistema escolar responde al impacto de la urbanización, al crecimiento de la industria substitutiva de importaciones, a la diversificación del aparato estatal y a un cierto tipo de modernización de la cultura y la ideología.

Las crisis económicas y las nuevas expansiones educativas nos muestran que no se ha alterado las determinaciones de clase a que están sujeto el acceso a la escuela. La permanencia y avance dentro del sistema educativo siguen fuertemente asociados con diversos indicadores de clase: el sector económico al que se pertenece, la posición en el trabajo, el nivel de ingreso, la residencia urbana o rural, y la escolaridad de los padres entre otras.

En México parece ser que el impacto de la educación sobre el ingreso no fue tan espectacular como se ha podido mostrar en otros países, pues a pesar de la expansión educativa que tuvo lugar durante las décadas de los 50s y 60s, la educación sólo explica el 0.8% del crecimiento económico del país. (Estudio realizado por Psacharopoulos y citado en CIDAC)

Lo alarmante de esta situación es que a pesar de la expansión de la matrícula de la educación básica y de las tasas de crecimiento económico que se obtuvieron en el período denominado el "milagro mexicano", no lograron modificar la estructura de la distribución del ingreso.

Se podría preguntar cuales podrían ser las causas de esta situación; las causas pueden ser varias, entre ellas podríamos comentar el modelo de desarrollo que siguió el país, o bien la calidad de la educación que se implementó; para efectos de este trabajo se analiza la primera, porque la segunda implicaría revisar la eficiencia y la eficacia de la educación, así como los planes y programas de estudio y no es objetivo de este trabajo. Sin embargo, hay que señalar que tienen mucho que ver en la situación que guarda la educación en México.

Las políticas proteccionistas que acompañaron a este modelo cerrado generó desequilibrios que se presentaron sobre todo en los años sesenta. Estos desequilibrios ocasionaron graves

problemas a las generaciones que estaban egresando, pues el proteccionismo originó mercados concentrados, regulados e ineficientes.

El modelo privilegió el uso de capital físico sobre el uso intensivo de la mano de obra, cuando precisamente este era un factor productivo abundante y por ende más barato.

No importaba la calidad, la tecnología utilizada, ni la competencia con el exterior, si la política proteccionista garantizaba la rentabilidad de la producción. Esto a la larga propició la adquisición y utilización de tecnologías obsoletas y el poco interés que se puso a la formación de los recursos humanos y al desarrollo de tecnologías propias.

El tipo de industrialización y la dependencia tecnológica que se originó, no incentivaron a la investigación y se estableció una incomunicación entre el sector productivo y las IES.

A pesar de que las políticas proteccionistas permitieron un crecimiento económico significativo, su agotamiento se dejó sentir a principios de los años setenta. Esto condicionó también el desarrollo de la educación, pues el modelo seguido generó una demanda de profesionales habilitados para utilizar y adaptar nuevas tecnologías, pero no capaces de crear y desarrollar tecnologías propias; además, el proceso de industrialización privilegió el crecimiento del sector educativo en su nivel superior, lo que se convirtió en una sobreoferta y sub-utilización de profesionistas que sólo eran capaces de administrar pero no de crear.

Así mismo, dicha industrialización propició una concentración de empleos en las zonas urbanas y por lo tanto la educación se privilegió en las ciudades a costa de las zonas rurales, lo que originó que el desarrollo de la educación se hiciera desigual, el crecimiento urbano marcó el crecimiento de la matrícula de las IES y determinó su estructura desequilibrada a nivel regional y estatal.

La urbanización generó un incremento de las clases medias, principales demandantes de las IES públicas originando la masificación de la educación superior y un baja en el nivel académico.

En conclusión, el modelo adoptado y el exceso de proteccionismo ocasionó que no se desarrollaran tecnologías domésticas ni se pusiera énfasis en el incremento de la calidad de la mano de obra, perdiendo así la oportunidad de desarrollar una estructura económica productiva, que permitiera al país un crecimiento económico autosostenido y estable.

Sin embargo, en la actualidad la globalización y la apertura comercial nos enfrenta a nuevos retos, el cambio de modelo de economía, de una cerrada a otra abierta nos exige que la mano de obra este más calificada, que sea más creativa y que se adapte a los nuevos conocimientos que se están generando a nivel mundial.

México se enfrenta actualmente a la disyuntiva o realiza una reforma educativa que lo capacite para competir y para desarrollar al país mejorando el nivel de vida de la población o se enfrentará a una situación en la que la falta de calidad de la mano de obra será un serio obstáculo para insertarnos en los procesos internacionales; el crecimiento y la distribución del ingreso.

## **TEORIA DEL CAPITAL HUMANO**

Existe una abundante literatura sobre la relación que existe entre economía y educación, entre educación y crecimiento económico. Las teorías pioneras sobre esta relación sustentan sus investigaciones en los aumentos del capital y del factor trabajo en los procesos productivos; pero sobre todo de los aumentos de la productividad de estos factores, sin embargo, para que estos factores incrementen su productividad se hace necesario el cambio tecnológico, por lo tanto este último es el elemento estratégico para elevar la productividad.

El cambio tecnológico no está compuesto únicamente de las innovaciones tecnológicas sino del mejoramiento en la calidad de la mano de obra. Esta elevación de la calidad del recurso humano va a permitir que las innovaciones tecnológicas sean utilizadas por mano de obra cada vez mas capacitadas aunque la relación entre educación y economía se remonta a la economía clásica y neoclásica; es hasta la década de los cincuentas y principios de los sesenta cuando algunos economistas encontraron que “ los aumentos en el trabajo y en el capital, medidos por hora-

hombre y por el valor del capital, sólo explicaban parte de la tasa de crecimiento de un país” (Guevara; 1991:59) y que la parte residual se le atribuye a la inversión en recursos humanos.

Shultz desarrolló la idea de que la educación no era un gasto social, sino una inversión que aumenta la productividad del trabajo. El planteamiento anterior constituyó lo que se denominó “Teoría del Capital Humano”.

En sus investigaciones empíricas realizadas entre 1956 y 1957, (Shultz; 1968:74), Shultz observó que las esencias productivas del capital y del trabajo no eran constantes, sino que mejoraban con el tiempo y que esto no se le podía atribuir al simple incremento absoluto de estos factores, sino que había algo más.

El autor observó que en los Estados Unidos muchas personas invierten grandes sumas en sí mismas como agentes humanos, y que estas inversiones tienen una gran influencia sobre el desarrollo económico, lo que lleva a afirmar que la inversión en capital humano es la educación; deben considerarse las destrezas adquiridas por el hombre como una forma de capital, si esto permite incrementar su productividad económica.

Desde el punto de vista de este enfoque “educar” significa extraer o sacar de una persona algo potencial y latente que tiene dentro de sí; significa desarrollar moral y mentalmente a una persona, de manera que se haga sensible a las alternativas y opciones individuales y sociales, y que sea capaz de obrar de acuerdo con ellas; significa prepararla para que desempeñe una profesión u oficio por medio de la instrucción sistemática; significa disciplinar, ejercitar o dar forma a facultades o talentos.

La instrucción tiene los méritos de una inversión en la medida que incrementa las ganancias o ingresos futuros del estudiante, pero el capital humano creado por su conducto no puede venderse como si fuera capital no humano.

Una forma de cuantificar el valor económico de la educación es a través de sus rendimientos directos, tasas de retorno o análisis de rentabilidad. Lo importante según esta corriente es comparar los ingresos calculados por el curso de su vida activa para cada grupo de personas (según edad y sexo) con diferente educación, sobre todo de los tres niveles educacionales. Para que pueda entenderse como rendimiento de determinada educación deben descontarse los costos privados. Estos rendimientos directos de la educación pueden verse simplemente como beneficios personales que obtienen las personas con una determinada educación con respecto a las personas que no la tienen.

Algunos estudios hechos sobre este tema han evidenciado que entre mas alto es el nivel de educación alcanzados, mayores son los ingresos que se obtienen en el curso de la vida. Así mismo, se ha encontrado que la educación primaria es la forma de inversión más provechosa, seguida de la secundaria y la superior. Además, los rendimientos son mayores en los países pobres y van declinando con el nivel de desarrollo que alcance la economía.

Cuando se calculan en forma separada los costos privados y los sociales se llega a concluir que las tasas de rendimiento privada son mas altas que las sociales.

A pesar de las críticas a estos enfoques, se siguen utilizando como base en la toma de decisiones entre proyectos educativos alternativos, políticas educativas alternativas o previsión de necesidades de mano de obra calificada, dichos enfoques no han perdido del todo su vigencia

Una de las principales críticas a la valoración económica de la educación, es por ejemplo que no se incorpora en dicha valoración la calidad de la educación; así como la capacitación que se obtiene fuera de la escuela y otra que tiene mucho que ver con los ingresos esperados de cierto nivel educativo que son las relaciones familiares y la posición socioeconómica de la familia.

La economía de la educación empezó a perder su campo a partir de los años setenta, pues las expectativas que planteó no se cumplieron. Se esperaba que el crecimiento de la educación generaría un crecimiento económico sostenido acompañado de una mejor distribución del ingreso;

pues esta corriente hacía suponer que cada persona recibía como pago en el mercado laboral el equivalente a su productividad, por lo tanto la educación tenía un papel muy importante en esto, ya que generaba las capacidades que las personas ofrecen en el mercado laboral.

Sin embargo, como vimos en incisos anteriores, en estudios realizados en varios países (incluyendo México), el crecimiento de la educación no dio los resultados esperados, pues ni mejoró la distribución del ingreso, ni se democratizó la educación en los niveles superiores, pues no alcanzó a los bajos estratos ni a la población rural.

En años recientes se han hecho nuevos planteamientos sobre el valor económico de la educación y consiste en que los salarios resultan mas o menos de la competencia en el mercado y se espera que los individuos con un nivel alto de educación reciben salarios mas elevados porque se espera de ellos conductas más funcionales. Según este nuevo enfoque no se les valora por sus conocimientos y capacidades intelectuales adquiridos a través de la educación; si no por otras características que han ido adquiriendo en el proceso educativo como pueden ser, responsabilidad, trabajo en equipo, disciplina, capacidad para tomar decisiones y capacidad de mando entre otras cosas y que se pagan porque sirven a la función que se va a desempeñar.

## 1.4 FINES DE LA EDUCACIÓN

Hablar sobre los fines de la educación nos llevaría a abarcar una abundante bibliografía sobre el tema, además de revisar diferentes posturas acerca de este tópico.

Para poder aproximarnos a las diversas formas de enfocar las funciones de las IES , sin embargo es necesario aclarar que estas funciones no se presentan de igual forma en todo el sistema educativo , sino que la complejidad y la heterogeneidad de las instituciones de educación superior hacen de este subsistema un ámbito muy complejo y contradictorio, pues por un lado está inserto en el sistema educativo nacional ocupando la cúspide de este, y por otro lado suele asumir cierta autonomía relativa en relación al estado y sus políticas; (Mendoza; 1990:286,296).

Lo complejo en el desarrollo de las funciones de la educación superior se debe por lo tanto al carácter contradictorio en el desempeño de las funciones sociales de la educación, así como a las especificidades que presenta cada institución

Por lo tanto solo podremos considerar a la educación como un elemento indispensable para el cambio social si entendemos a la educación superior como heterogénea y contradictoria e indispensable para la supervivencia y transformación de la sociedad.

A pesar de la diversidad en opiniones acerca de la educación y sus funciones, podemos identificar por lo menos cinco funciones sociales que desempeña: (Mendoza; 1990: 290 ).

1. - Función cultural e ideológica.
2. - Función socializadora
3. - Función de selección social
4. - Función política y de control social
5. - Función económica.

## **FUNCIÓN CULTURAL E IDEOLÓGICA**

Esta consiste en la transmisión de conocimientos, valores, formas de pensamiento y patrones de conducta que han generado y conservado los grupos sociales. Esta es la función que tradicionalmente se le ha asignado a la educación desde el punto de vista del funcionalismo, pero además de las más aceptadas

También tiene un carácter ideológica pues inculca la idea de una realidad social significativa, bajo la visión de aquellos grupos que detentan el poder y que la hacen aparecer como resultado del consenso social.

## **FUNCIÓN SOCIALIZADORA**

Se encarga de incorporar a las nuevas generaciones a la vida social por medio de la asimilación de las nuevas normas sociales, esto con la intención de que internalicen valores y normas en las que se basa el funcionamiento de la sociedad y los prepare para la vida social.

Sin embargo, esto genera un aprendizaje no neutral, sino que este es de acuerdo a la organización y estructura del poder dominantes y facilita actitudes que favorecen la inserción de la población a relaciones de trabajo vigentes.

## **FUNCIÓN DE SELECCIÓN SOCIAL**

La escolaridad se utiliza como filtro social que permite legitimar cómo los individuos participan en forma desigual en el ingreso, el poder, el lugar en el aparato productivo y en el prestigio

Los procesos educativos avalan los procedimientos a través de los cuales se realiza una redistribución social. El acceso y permanencia en el sistema escolar es explicado por la ubicación social, económica y cultural del alumno y permite que la educación sea un medio de reproducción de la estructura de clases.

## **FUNCIÓN POLÍTICA Y DE CONTROL SOCIAL**

La educación aspira a que los individuos compartan una visión similar del mundo a fin de evitar que los individuos que forman la sociedad se dispersen. En nuestro país la educación ha permitido la legitimación política de los gobiernos post-revolucionarios.



El estado la ha empleado para generar un pacto social a través de la forma en que distribuye los recursos al aparato educativo y de la expansión del sistema escolar.

## **FUNCIÓN ECONÓMICA**

A través de la educación se forma la fuerza de trabajo que con diferentes niveles de capacitación se incorporará al aparato productivo.

A través del sistema educativo se prepara a los individuos en aquellas calificaciones que requiere la economía en un periodo determinado y los distribuye en las diferentes ramas y niveles de autoridad dentro de la estructura económica y laboral.

El análisis de las funciones de la educación no es nada sencillo, pues estas son contradictorias, por ejemplo la función política y de control social impulsa una ampliación del sistema escolar como medio de legitimación, pero por otro lado la función de selección social trata de restringir el acceso a una buena parte de la sociedad.

Además, está implícita la contradicción en la política instrumentada por el estado mexicano de expandir las oportunidades de estudios superiores; (como medio de legitimación política y justificación ideológica de su proyecto), al provocar un crecimiento de la población escolarizada que no puede ser absorbido por el aparato productivo, y resulta ser “disfuncional” en términos de adecuación cuantitativa y cualitativa al mercado de trabajo. Por otra parte, al exceder numéricamente los egresados a cierta demanda de trabajo calificado, se produce un debilitamiento en cuanto a la afirmación de que a mayor educación corresponden mejores puestos en la estructura ocupacional y por lo tanto a mayores ingresos

La contradicción no se observa únicamente entre las funciones, sino en la manera en que se llevan a cabo cada una de ellas. Si bien es cierto que la educación es un medio de transmisión de la cultura, de los bienes y valores de la sociedad y con ello se propone la integración social y el consenso en torno a un proyecto de desarrollo protagonizado por el estado; y si bien a esta

función toca directamente la inculcación y difusión de la ideología dominante, también es cierto que se producen y difunden otras ideologías y se abre un espacio de crítica al proyecto hegemónico y de formulación de otros proyectos de desarrollo económico y su consecuente proyecto educativo.

Se puede asumir que la diversidad de proyectos, posiciones ideológicas y acciones de las instituciones de educación superior es mucho mayor de la que se presenta en otros niveles educativos, por su mayor autonomía relativa respecto al Estado. Independientemente del carácter jurídico (autonomía o dependencia de la SEP) de las instituciones de educación superior, conforman todas ellas un conglomerado heterogéneo y no un sistema. El grado de autonomía relativa dependerá de muchos factores entre los que se puede contar la correlación de fuerzas políticas e ideológicas al interior de las instituciones y entre éstas y el Estado.

Considerando el nivel del discurso del Estado sobre la educación superior, la perspectiva desde la que se interpreta a la vinculación entre universidad y necesidades sociales está inscrita en la corriente teórica de funcionalidad técnica de la educación; con fundamento en el funcionalismo y la economía neoclásica, cuyas premisas centrales establecen una correlación directa entre las variables movilidad social, escolaridad de la fuerza de trabajo, categorías ocupacionales, niveles salariales y productividad, es decir se propone una adecuación tanto cualitativa como cuantitativa entre formación profesional y mercado de trabajo.

Derivado de ello, la vinculación universidad-necesidades sociales ha sido contemplada por las políticas instrumentadas hacia la educación superior como el aporte que hace la universidad al desarrollo económico del país

Bajo esta perspectiva, se identifica a la planeación como el instrumento central para lograr esta vinculación; se parte del supuesto de que las instituciones de educación superior se pueden acoplar en un sistema global y que basta con elaborar esquemas de acción racional para superar las disfuncionalidades observadas al interior de cada una de ellas y de todas ellas entre sí.

## CAPITULO II

### POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO

En el apartado anterior se analizó el concepto de desarrollo económico, concepto que implica un incremento permanente del ingreso por habitante y del bienestar social.

El objetivo de este capítulo, es desarrollar una aproximación acerca del papel que desempeña el Estado en el mejoramiento de los factores que influyen en el crecimiento económico. La preocupación por entender el crecimiento económico deberá no solo incluir los determinantes de éste, sino también el análisis del rol de la distribución del ingreso en dicho proceso. Analizar los aspectos que determinan el nivel de vida de los individuos y de la sociedad nos llevará a abordar lo que los gobiernos pueden hacer para proteger a los individuos a través de las políticas sociales .

Dentro del concepto de desarrollo económico, la educación juega un papel importante para acceder a éste, por lo tanto se planteará la política educativa, sector estratégico para alcanzar niveles mas elevados de bienestar social.

Para el estudio de los procesos de elaboración de las políticas sociales no se deberá enfocar solamente los elementos económico-administrativos (financiamiento), sino también los políticos - sociales es decir, indagar sobre los fenómenos políticos que inciden en la elaboración de dichas políticas.

Es necesario mostrar la relación que se establece entre Estado y Sociedad a través de las políticas sociales, por lo tanto procederemos con el estudio del Estado, sin embargo, dar una definición del Estado no es tarea fácil, existen tantas definiciones como líneas de investigación se han abierto. El objeto de este apartado no es elaborar una teoría del estado, si bien aceptamos que existen diversos enfoques teóricos para comprenderlo, el Estado puede ser entendido como una institución que organiza y dirige a la sociedad y cuenta entre sus funciones: garantizar los instrumentos de la clase dominante para reproducir un modo de producción y responder a las

necesidades sociales, a través de una intervención y regulación en la actividad económica, es decir el estado se encuentra involucrado en el desarrollo económico del país (Valverde, 1996: 159)

Otro enfoque que no se contrapone con el anterior es el pluralista. Esta visión identifica a los actores presentes en cada momento, analiza los pasos de elaboración de una política, las influencias recibidas y sus impactos, define Estado como un sistema político, como una estructura persistente de relaciones humanas que involucra el control, influencia, poder y autoridad (Dahl, 1981: 4). Esta perspectiva trata de explicar la lucha por el poder tanto por la fuerza como por la persuasión. Las influencias se diferencian de acuerdo a las funciones que desempeñan los individuos en la sociedad, generándose conflictos que el estado resuelve con su intervención utilizando la fuerza legítima .

Las controversias serán resueltas por un poder que regula y pone las reglas a través de un ordenamiento jurídico que se debe cumplir. Esta perspectiva se denomina también normativista, pluralista y funcionalista. Dentro de esta visión el estado tiene un doble función, mantener el orden y garantizar la reproducción, estas funciones derivan de la exigencia de continuidad y estabilidad que requiere el desarrollo de las inversiones, aunque hay que aclarar que esto no se da de manera mecánica.

El Estado crea un fondo público que garantiza la producción y al mismo tiempo el consumo que realiza la fuerza de trabajo, de tal forma que se cumpla con las exigencias de la reproducción de una determinada formación social.

Los gastos gubernamentales reflejan y son estructuralmente determinados por conflictos económicos entre clases y grupos, sin que los determinen las leyes de mercado (O'Connor, 1977: 15) . El Estado promueve la acumulación del capital social para el incremento de la productividad y realiza los gastos sociales que permiten al Estado legitimarse y mantener la armonía social, así éste socializa los costos y privatiza las ganancias , principalmente para el sector monopólico .

Por ejemplo los gastos que realiza el gobierno para educación es una forma de socializar los costos de la capacitación de la mano de obra y privatizar las ganancias resultado de la productividad de la fuerza de trabajo capacitada .

El Estado vela por la reproducción y legitimación del sistema en su conjunto, y con ello de su propia reproducción y legitimación, así, el papel de Estado se sintetiza en hacer funcional la economía al nuevo contexto. No existe una forma exclusiva de actuación del Estado, ésta en consecuencia es el resultado de la dinámica y el tipo de fuerzas actuantes en la organización social, que es la que condiciona y determina su actuación, “por eso articula funciones económicas, políticas e ideológicas “ (Alonso, 1992:25 ).

Si bien, para fines analíticos separamos las funciones del Estado, éstas y su papel en la sociedad no pueden separarse. Por lo anterior, podemos analizar las funciones económicas y las no económicas consideradas como sociales, políticas e ideológicas. Es importante mencionar las funciones económicas porque en la medida que cumpla con ellas se verá en posibilidad de realizar las no económicas. A continuación mencionaremos las funciones económicas del estado:

1) Función de eficiencia y desarrollo del funcionamiento del sistema económico: este tipo de función le permite enfrentar los fallos en el mecanismo del mercado, en donde se incluyen la producción y distribución de bienes públicos, el manejo de monopolios naturales y la normatividad y las acciones impositivas para regular el mercado, con lo que garantiza que el sistema satisfaga las necesidades individuales y colectivas de la sociedad.

2) Función de equidad o de redistribución del ingreso, consiste en manejar impuestos y subsidios en permitir al sistema económico y social funcionar evitando que se acreciente la brecha de la desigualdad social y de ingresos que origina una economía de mercado.

3) Función de estabilidad, con la cual el Estado intenta controlar la inflación y garantizar el empleo.

Los estados subdesarrollados además de las anteriores funciones, tienen que asumir una función más:

4) Función desarrollo económico, a través del cual impulsa y propicia procesos económicos que aproximen a la economía a un estadio de mayor desarrollo.

Los estados subdesarrollados, tienen una complejidad diferente a la de los desarrollados que solo tienen que ocuparse de sostener y continuar el desarrollo alcanzado. Por lo tanto es importante tomar en consideración las condiciones históricas concretas, pues de ello depende la actuación estatal.

Precisamente el Estado, en las condiciones concretas de subdesarrollo debe participar en el proceso de acumulación y debe supervisar el funcionamiento del sistema social y superar los problemas que pongan en peligro la continuidad del crecimiento, lo que implica que el Estado rebase las funciones tradicionales y las del Estado empresario. No es el tamaño de sector público lo que diferencia a los países, sino el papel distinto que juega en cada caso.

El grado de intervención estatal considerado como necesario diferirá de un país a otro, de acuerdo al grado de desarrollo alcanzado y la disposición o falta de ella, de los empresarios para asumir las responsabilidades.

Como se dijo anteriormente el Estado no solo realiza actividades económicas, sino también de tipo social, estas actividades las realiza a través de las políticas sociales.

Se entiende por política social al conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto es el bienestar y los servicios sociales (Laurell; 1996: 92 ).

A través de estas políticas, el aparato estatal dominante reacciona tanto frente a las exigencias de la acumulación como frente a las necesidades sociales. Lo anterior conduce a la teoría del "salario indirecto", como si fuera la naturaleza del Bienestar, ya que el salario directo

sería la garantía del trabajador individual y el salario indirecto la garantía de la reproducción en general de la clase obrera , ya que el capital variable se descompone en la garantía del salario individual y del fondo de consumo colectivo necesario al capital.

Las políticas sociales sirven para evitar las dispendiosas luchas redistributivas y atenúa el cuestionamiento que se a la estructura capitalista. La política social debe intentar que la fuerza de trabajo sea siempre una mercancía disponible, controlando el acceso de los trabajadores a sistemas de subsistencia fuera del mercado, para que no se evadan hacia formas no capitalistas ( socialistas o precapitalistas ).

El Estado por lo anterior tiene el papel de promotor y gestor indirecto a través de la regulación y la política económica, y de actor directo en la producción y el mercado a través de sus empresas públicas. Estado y mercado son dos elementos imprescindibles en la actual estructura económica y social de los países; teórica e históricamente ni el Estado sustituyendo al mercado ni el mercado actuando libremente pueden asegurar una sociedad justa y eficiente (Marúm;1996: 58).

Cuando hablamos de políticas sociales podemos encontrar tres niveles con diferentes implicaciones cada uno. Uno de ellos tiene que ver con la idea de asistencia, a través de ello se quiere decir proporcionar los mínimos de subsistencia a un conjunto de individuos que carecen de él; el otro tiene que ver con la noción de bienestar que significaría el mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad, y por último es el referente a la noción de equidad, el cual tiene la pretensión de que la diferencia entre los estratos de la población no rebasen los límites racionales.

Estas dos últimas categorías son las que se podrían encuadrar dentro de la noción de seguridad social, muy relacionadas con el modelo de políticas de un estado del bienestar, opuesta a la idea de asistencia social mas vinculado con políticas sociales de corte neoliberal.

## 2.1 LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO DEL BIENESTAR\*

El llamado Modelo del Bienestar surge en las primeras décadas del siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial y es en los países desarrollados donde aparece inicialmente.

El "Estado del Bienestar" tuvo como promotor a Bismark en Alemania quien en 1883 y 1889 elaboró una legislación social, la cual incluía el seguro por enfermedad, los accidentes de trabajo, invalidez y la vejez. La Gran Bretaña promulgó en 1887, una ley sobre los accidentes de trabajo, seguida en 1908 por la ley de pensiones a las personas más pobres, hasta llegar a 1911 a la Ley Nacional del Seguro Social que cubría la enfermedad, la invalidez y el desempleo (Soria;1996:67).

En 1942 en Inglaterra surgió una serie de propuestas conocidas como reporte Beveridge en el que se proponía la intervención estatal en la seguridad social y la promoción de subsidios a las clases necesitadas. Este tipo de propuestas coincidieron con las políticas keynesianas de regulación de la demanda efectiva, lo que dio lugar a una política de protección social, que fue acogida por los países desarrollados.

El incremento en la intervención del estado generó una serie de transformaciones importantes en la forma en que éste se relacionó con la sociedad civil, se fortaleció el movimiento obrero y las relaciones con el sindicalismo, así como la masificación de los servicios educativos y de salubridad. Todo esto generó en lo político un clientelismo del Estado y un derecho social difícil de abandonar en las etapas de recesión.

Cuando el Estado del Bienestar satisface las demandas sociales, se legitima ante las clases trabajadoras y entonces logra una acumulación política. Si el estado gasta en bienestar social facilita la reproducción de la fuerza de trabajo y la disminución del conflicto social.

---

\* Algunos autores hacen la diferencia entre Estado del Bienestar y Estado Benefactor. El estado del Bienestar estaría relacionado con países desarrollados y el Estado Benefactor con la intervención del estado en países subdesarrollados. En este trabajo se utilizan indistintamente.



De esta manera, cuando el estado gasta genera un empleo público masivo, ya que es necesario para el funcionamiento de los aparatos del bienestar como son: los sistemas de salud, los sistemas de educación y de construcción de vivienda popular.

La política social dentro de este contexto es por definición, la acción estatal dirigida a compensar los estragos del mercado. Es también la provisión de bienes y servicios, a través de mecanismos ajenos al mercado, es decir al margen de las reglas del llamado intercambio equivalente. El Estado extrae recursos del circuito económico y los asigna discrecionalmente; estos recursos son la base de operación de la política social del Estado benefactor (Moreno; 1994: 112).

La definición de política social que acuñó el llamado Estado del bienestar, fue el resultado de un largo proceso histórico y político. Las prácticas del Estado social implica la posibilidad de diseñar una política social de carácter universal y gratuito, sin que esto quiera decir que el Estado sea el único proveedor de prestaciones sociales; además implica también formular megapolíticas con el propósito de garantizar la sobrevivencia de los individuos y los hogares.

La acción social deliberada del Estado Benefactor se basa en la inclusión “constitucional”, de un conjunto creciente de derechos ciudadanos. En la práctica implica la elaboración de planes de desarrollo, de macropolíticas y de programas

La elaboración de políticas sociales lleva implícito categorías como son los derechos sociales, familiares, acceso universal y gratuidad y, la provisión de los bienes de la seguridad social (educación, salud, vivienda y seguros ) y se considera como una función estructural exclusiva del gobierno. Esta concepción de la política implica una planeación a largo plazo y la construcción de un andamiaje institucional muy complejo y muy amplio.

Los indicadores mas comunes para conocer el grado de intervención del estado son: volúmenes y tasas de crecimiento del gasto social, proporción del gasto social con respecto al PIB y relaciones de costo, efectividad y eficacia. En términos económicos se puede decir que esta clase

de bienes tienen un costo pero no un precio, ya que no se adquieren en el mercado. La política social puede medir sus insumos en valores monetarios, pero no sus resultados.

El eje que guía la política social es la equidad, a través del cual se intenta igualar, no las oportunidades sino el bienestar, entendido como el mejoramiento de la calidad y esperanza de vida. La relación entre política social y política económica se da por ejemplo en el esfuerzo de adaptación de ésta a los esfuerzos de aquella.

La racionalidad bajo la cual se elabora este tipo de política es principalmente de carácter político y social. De ello se deriva el énfasis que se da a los objetivos y resultados más que a los instrumentos. En el proceso de elaboración de la política, se pone un acento especial en la etapa de formulación, aunque sin entrar en la comparación de alternativas, sino siguiendo las reglas del procedimiento de asignación presupuestal a las distintas fases de un programa que se sabe ya institucionalizado.

La implementación de los programas sociales, desde esta perspectiva, se atiene al estilo burocrático y organizativo presente en el aparato público que, en general se caracteriza por el clientelismo y corporativismo estatal

En cuanto a sus actores este modelo considera a los gobiernos y a las organizaciones sociales con las cuales se establece el vínculo entre gobierno y sociedad. Keynes pensaba que el nuevo orden implicaba una negociación con organizaciones a mitad del camino entre lo público y lo privado, es decir, semipúblico o semiprivados. Sin embargo, el modelo de relación entre gobierno y sociedad que se dio en la realidad superó lo planteado, lo que se dio, se ha dado en llamarle corporativismo. El intercambio político se realizaba con las corporaciones y la política social se convertía en uno de los bienes intercambiables

En cuanto al funcionamiento de este modelo, implicaba una ampliación constante de las funciones y agencias del gobierno. La planificación será el discurso que expresará esta pretensión de introducir racionalidad en todas sus funciones; la década de los cincuenta y sesenta parece

confirmar que la planeación estatal fue la clave del éxito de los países desarrollados. Algunas opiniones están mas a favor de considerar a la planeación mas como un mecanismo de concertación que en un arma técnica ( Canto;1994:123).

En la línea del análisis de las relaciones sociales, la política social es un acuerdo, un compromiso de clase en donde los capitalistas buscan maximizar sus ganancias y los trabajadores buscan garantizar su supervivencia a través de las instituciones políticas.

Las relaciones de fuerzas políticas entre o con el gobierno determinan la ubicación de recursos por parte del Estado, a través de estas relaciones se tiene la certeza de que los compromisos no serán rotos, garantiza esto la estabilidad y la eficiencia y se garantiza la acumulación.

La política social permite la continuidad del proceso de acumulación y el mantenimiento del orden social. Con la política social queda descartado el antagonismo de clase.

## **2.2 POLÍTICA SOCIAL Y ESTADO DEL BIENESTAR EN MÉXICO**

El Estado de Bienestar en los países semindustrializados como México, no tiene los alcances que ha llegado a tener en los países desarrollados, sino que es más bien un Estado de Bienestar “ Periférico”, pues está restringido generalmente a la cobertura de los trabajadores del sector formal. Algunos autores le llaman Estado Benefactor por la forma y grado de intervención.

El Estado social que surgió en México después de la Revolución Mexicana fue el resultado de una cruenta lucha que duró más de 30 años y la conciliación de un sistema capitalista enmarcado dentro de un esquema dependiente y millones de mexicanos con demandas insatisfechas. Esta conciliación fue posible gracias al surgimiento de un estado de tipo social (sancionado formalmente por la Constitución de 1917), en un sistema político que durante varias décadas promovió un proceso de industrialización y el desarrollo de un mercado interno, todo esto

acompañado por un estilo político basado en la exclusión del ejército y de los caudillos armados, además de la creación de sectores que fueron la base del corporativismo a la mexicana.

En la década de los cuarenta se inaugura el sistema político, o una forma de dominación política, que borra el concepto de "clase" del lenguaje de la revolución y lo sustituye por el de "sector", con un único partido político heredero de las demandas populares. A partir de ese momento los trabajadores concurren a los aparatos de gobierno no sólo en la búsqueda de una participación política sino también como demandantes de empleo y beneficios sociales (Bolívar; 1996: 117 ).

Una de las diferencias entre un Estado del bienestar a la mexicana y el Estado del bienestar en los países desarrollados es que en México funcionó con un sólo partido vinculado con el gobierno que permite la existencia de otros partidos y en los desarrollados funcionó con un sistema de partidos, los cuales representaban a las diversas fracciones de clase.

La incorporación de los diversos sectores a la vida política se hizo sin la intermediación de los partidos políticos, un ejemplo de esto lo tenemos con la Reforma Agraria que permitió la integración de los campesinos al ambiente político y otro en la corporativización del sindicalismo y el sistema de seguridad social que permitió al sector obrero incorporarse a la vida política, legitimando así al sistema

Así mismo es necesario mencionar como el auge del Estado del bienestar en México, con el fortalecimiento de la burocracia y el aumento de los ingresos de las capas medias, constituyó el eje fundamental del poder que permitió vincular la administración del Estado con un sector que le permitió seguir ejerciendo su dominación a cambio de recibir beneficios.

A cambio de bienestar y de concesiones sociales, el Estado Benefactor se allega lealtades políticas por parte de las organizaciones laborales. De tal suerte que la estabilidad política aunada al control sindical conforma un eje sobre el cual se va a sustentar el auge capitalista de toda la posguerra ( Saldívar; 1994: 14 ).

El auge extraordinario de los índices de productividad en la posguerra, se debieron como se sabe a las transformaciones en el ámbito del proceso productivo y al intervencionismo estatal que permitió que los niveles de vida de la población se incrementara.

Las sucesivas incorporaciones de sectores al sistema político concilió en la práctica política al ejecutivo, gobierno, partido, burocracia, bolsa de trabajo y ascenso político y permitió el funcionamiento de un esquema clasista de dominación. Sin embargo, esto no significaría la ausencia de lucha de clases, sino una forma muy particular de conciliar intereses, lográndose esto a través del liderazgo de los caudillos tradicionales y de los líderes charros que permitieron un control efectivo sobre los campesinos y los obreros.

Esta situación permitió que durante los gobiernos de los años sesenta y setenta, caracterizados por un consenso pasivo fuera aprovechado por la burguesía emergente que a cambio de la promesa de una inversión industrializadora, exigió bajos salarios, control obrero y proteccionismo .

Los gobiernos posrevolucionarios no siempre pudieron ser promotores del bienestar social de la misma forma, debido a la limitada, desigual y deformada representación de las clases sociales, que postergó la participación popular. La complejidad del sistema político mexicano hace que su identificación con los estados del bienestar clásicos, aunque sea "a la mexicana", sea una simplificación riesgosa ( Bolívar; 1996: 121 ), pues las condiciones que dieron origen al sistema político mexicano lo convierten en si mismo en un paradigma con un carácter social muy específico.

Durante los gobiernos posrevolucionarios el renglón más importante del gasto público fue el administrativo y no fue sino hasta el régimen de Ávila Camacho que empieza a tener importancia el gasto económico

El gasto social entendido como el destinado a educación, salud, asistencia social y otros rubros no tuvo gran significación. Durante el régimen de Cárdenas la política social descansó principalmente en el sector educativo. Sin embargo, el gasto social durante el período 1921-1988 fue muy irregular, a pesar de que en algunos sexenios subía el presupuesto destinado a este rubro, este se mantuvo siempre bajo con respecto al PIB. Los sexenios que dedicaron más gasto social fueron los de Cárdenas, López Mateos y Echeverría y los más bajos los de Obregón, Alemán y De la Madrid.

La política social en México ha sido utilizada como un instrumento que permite la regulación y estabilidad política. Esta situación lleva a privilegiar uno de los presupuestos centrales del Estado del Bienestar mexicano, a saber: la conformación, desarrollo y reacomodos sucesivos de un pacto entre cúpulas de los organismos de representación obrera, campesina y empresarial (Moreno;1990:51).

La política social ejercida por las administraciones posteriores al movimiento armado de 1910, estuvo basada en la creación incesante de instituciones de bienestar y en políticas que jugaron un papel muy importante en el proceso de acumulación, así como en la legitimación y permanencia del sistema.

Las políticas sociales empiezan a declinar a mediados de los años sesenta en todo el mundo capitalista y por supuesto en América Latina, México no es la excepción, sin embargo por la significación de su petróleo y por la naturaleza de su sistema político, todavía en 1976 el gobierno canalizó la mayor cantidad de recursos vía salario directo e indirecto en toda la historia del país.

En 1982, las políticas del gasto público, social y de transferencias entra en crisis, presentándose una desaceleración de todas las variables relacionadas con estos renglones. Esta forma de política social entró en crisis por diversas razones entre las cuales podemos apuntar, el déficit fiscal del estado y su imposibilidad de seguir atendiendo las cada vez mayores demandas sociales.

“La socialización de los costos y la apropiación privada de las utilidades crea una crisis fiscal o brecha estructural entre los gastos y los ingresos estatales. El resultado es una tendencia al aumento de los gastos estatales a un ritmo mas rápido que el del incremento de los medios para financiarlos.” (Bolívar;1986)

Uno de los efectos políticos fundamentales de la caducidad del modelo del bienestar es la crisis del compromiso político construido después de la Segunda Guerra, el triángulo de hierro, gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales parece que ya no es capaz de responder a las demandas de interlocución y, en consecuencia sus acuerdos parecen ser cada vez menos eficaces para asegurar la estabilidad política y para sintetizar la conflictividad social.

Cuando se inicia la crisis estructural de los años 1974-75, el Estado del Bienestar es duramente cuestionado no solo por el sector privado, sino también por los gobiernos de tipo neoliberal. Durante este período disminuye el crecimiento, se eleva la inflación y se generaliza el desempleo, lo que aunado al déficit fiscal del estado da como resultado una disminución del gasto social, lo que deriva en un deterioro económico y social, lo que convierte al Estado del Bienestar en blanco de las críticas tanto de la izquierda como de los liberales.

La crítica no solo va en dirección de la intervención económica del Estado y de las conquistas del keynesianismo, sino del Estado planificador y promotor del desarrollo derivado del estructuralismo latinoamericano.

La crítica de la izquierda considera que el Estado del bienestar es una utopía, ya que solo constituye una política de la clase dominante para diluir la lucha de clases mediante el favorecimiento de los obreros del sector formal en detrimento de las capas marginales.

Se dice que este modelo ha fracasado porque no ha logrado erradicar la pobreza, sobre todo en países de escasa industrialización en donde la pobreza creció de una manera alarmante en los inicios de los ochenta. A pesar de que en algunos países el Estado ha disminuido sus transferencias para el sostenimiento de la educación, la atención a la salud y la vivienda, las

instituciones no han desaparecido. Es posible que a través de las estrategias de descentralización y privatización la estructura institucional transforme algunas de sus relaciones, pero no ha sido completamente desmantelada (Marúm, 1996: 68 ).

## **2.3 POLÍTICA SOCIAL EN EL MODELO NEOLIBERAL**

“El modelo neoliberal es un conjunto de políticas que se estructuraron como guía y orientación para los procesos socioeconómicos en los países desarrollados, para enfrentar la crisis de los años setenta y ochenta, tomando en cuenta la insuficiencia y el agotamiento del keynesianismo en un buen número de países” (García,1992:6).

El marco donde se desenvuelven estas políticas es de un desarrollo y expansión de las fuerzas productivas y de una integración creciente del mercado internacional. Las políticas neoliberales se convirtieron en “ un conjunto de recetas de política económica, destinadas a aplicarse en los países del tercer mundo que enfrentan serios problemas de endeudamiento externo con los países ricos, así como carencia angustiante de divisas para su desarrollo...” (Ortiz,1988:10)

Ante la llamada crisis de endeudamiento que enfrentan los países pobres, no es extraño que FMI sugiera aplicar estas recetas a dichos países para “solucionar” su problemática.

El neoliberalismo surge como una crítica a las políticas desarrollistas de la industrialización substitutiva y al Estado Benefactor-Proteccionista, sobre todo al hacerse evidente el fracaso de las políticas de estabilización y ajuste que se implementaron en décadas pasadas.

Las políticas de estabilización y de ajuste que precedieron al neoliberalismo fueron medidas e instrumentos para atenuar temporalmente la agudización de los desequilibrios, hacer manejable la crisis y administrar los procesos inflacionarios sin la intención de hacer cambios radicales

En los últimos años la palabra neoliberalismo se ha identificado con el conjunto de políticas públicas agrupadas bajo el nombre de “reforma del estado” Sus características principales son:



privatización de empresas públicas que son acompañadas de una desregulación que implica no sólo la reducción del tamaño del Estado, sino también de la injerencia del mismo en una serie de actividades sociales y económicas en las que anteriormente intervenía; la disciplina fiscal, que supone recortes del gasto público y reducción a los gravámenes a la actividad empresarial, pero con un mayor rigor en la recaudación de impuestos; la apertura comercial y financiera hacia la economía internacional y la descentralización no solo de los aparatos públicos, sino también, y en la medida de lo posible de actividades económicas privadas (Várela; 1994: 97-98 ).

Estas reformas no sólo se debieron a la crisis económica , sino también por el crecimiento desmedido de los aparatos del estado y por la excesiva concentración de los sectores públicos y privados en las grandes urbes amenazada por el crecimiento demográfico, el desempleo, la delincuencia y el colapso ecológico.

Todas las medidas mencionadas, favorecen de alguna forma a la iniciativa privada; habría que anotar que dicha preferencia por la iniciativa privada (que es lo que justifica la denominación de liberalismo ), no se materializan solo en las medidas concretas favorables a lo privado, sino también en las tendencias intelectuales y de modelos de gestión sugeridos para modernizar y mejorar la eficiencia del sector público por ejemplo los intentos de implantar procedimientos de “calidad total “ en las instituciones públicas.

Estas estrategias son relativamente diferentes a las recetas clásicas de saneamiento económico, basadas en medidas de choque dirigidas principalmente al recorte del gasto público y a la eliminación de los déficits estatales. Si bien estas medidas siguen estando presentes, se han añadido otros no menos importantes. Ya con motivo de la renegociación de la deuda mexicana a finales de los ochenta, el Fondo Monetario Internacional aceptó por primera vez, que las necesidades de saneamiento económico no debían contradecirse con los requerimientos de desarrollo de los países deudores

Las privatizaciones han jugado un papel importante al ser utilizado no solo para resolver los saldos deudores, sino también para la creación directa e indirecta de empleos, ha servido para

legitimar las estrategias de reforma, para reducir el tamaño del Estado, así como para moderar en algo su impacto social negativo .

Es importante aclarar esto, ya que en las crisis latinoamericanas pasadas, los planes de reestructuración económica han dejado funestos resultados sociales. Ahora se busca combinar restricciones con rápidas medidas de reactivación económica que, si no evitan los costos sociales si dan ciertas posibilidades de canalizar los desocupados, al fomentar estrategias individuales de enfrentamiento a la crisis, como alternativa a la tradicional protesta política o la presión sindical.

Una reforma de Estado con una reducción de responsabilidades y controles se ha enfrentado a efectos no queridos ni previstos por los decisores estatales, por ejemplo se han generado economías informales y aun clandestinas (narcotráfico ) que comprende un vasto margen de actividades económicas no facturadas, que si se incluyeran tendríamos resultados diferentes en las cuentas nacionales.

La política social dentro de este modelo se considera como el conjunto de decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades y mitigar la necesidad extrema. Las necesidades sociales se satisfacen sobre todo a través del mercado (mecanismo impersonal asignador de recursos ); no pueden pensarse como estragos o efectos negativos por la acción de éste, ni menos aún como derechos. (Moreno;1994:114 )

La política neoliberal, puede ser implementada por el mercado o por el estado en ese orden, y es así, por la posibilidad de calcular los beneficios de la provisión de servicios sociales como la educación, la atención médica, la vivienda y la seguridad social. En cada caso entonces, puedan distinguirse beneficios públicos y privados. Por ejemplo ciertas acciones médicas (preventivas), educativas ( atención primaria), benefician a la sociedad en su conjunto. Con esas excepciones, casi todo puede tener usufructo privado, por lo tanto no hay razón para que el estado intervenga en su producción. Es el mercado el indicado para proveerlo y sus beneficiarios directos, quienes puedan pagar el precio. Por lo tanto, todas las relaciones sociales tenderán a caer dentro del intercambio equivalente.

La diferencia entre un bien público y un bien privado sería que los beneficios o consecuencias de un bien público no son indivisibles y lo privados si. Sin embargo, estrictamente hablando exceptuando la defensa y la seguridad nacional, todos los bienes son divisibles o casi públicos.

Se trata de una perspectiva apriorística, trabaja con necesidades individuales presentes y asignaciones de recursos con criterio económico racional y el horizonte temporal es de corto plazo.

En sentido estricto, la función de la política social es elevar el bienestar y no compensar o distribuir productos o servicios.

En todo caso, se erigen programas públicos ( elaborados por el estado y/o los privados ) de carácter asistencial para atender a las franjas extremas de la pobreza, pero la idea central de política social del Estado Benefactor se diluye. En resumen, los conceptos principales de la política social de corte neoliberal son: necesidades individuales presentes y localizadas, sin predefinición política, jurídica o cultural solo económica, bienes públicos y casi-públicos, asignación de recursos con criterios de racionalidad económica ( a través del mercado) y proyectos discretos, mas que grandes planes y megapolíticas ( Moreno;1994:115 ).

Las políticas sociales de corte neoliberal tienen dos aspectos operativos, primero cuáles son los fundamentos para conferir los beneficios. O se usan los antiguos criterios de seguridad social, con aportes tripartitos y amplia cobertura social, o se aplican criterios más exigentes y restrictivos, con el fin de limitar a los sectores mas desprotegidos la política de ayuda. En la práctica se da una combinación de ambas tendencias los sistemas de seguridad social preexistentes mas o menos deteriorado y programas compensatorios que se rigen con el nuevo criterio.

El financiamiento será el segundo aspecto. Los superávits fiscales, fruto de las privatizaciones y los créditos internacionales aseguraron los fondos por un tiempo, pero en la actualidad están sujetos a oscilaciones que dependerán de las situaciones financieras

internacionales así como la lucha para obtener fondos. Será necesario contar también con fondos provenientes de la recaudación fiscal mas rigurosa ( no solo cargas impositivas, sino también mejores métodos de recaudación ), aunque se espera la reaparición de los déficits fiscales, pues los problemas sociales se palian o se reducen pero no se eliminan.

En base a lo anterior la propuesta es el diseño y formulación de proyectos mas que de políticas y la aplicación de estos están mas relacionados con las presiones de grupos que con compromisos constitucionales e históricos. Los grupos sujetos a estos beneficios estarían en la franja de pobreza y extrema pobreza, para el resto de la población la provisión de estos bienes será como el consumo de cualquier otro bien en el mercado.

La premisa para la aplicación de esta técnica es la medición monetaria de costos y resultados, por lo tanto todas las prestaciones tienen costo y precio. El valor que guía esta perspectiva es la eficiencia, la cual se alcanza cuando se logra superar los efectos negativos (costos) y alcanzar los positivos (beneficios) De cada proyecto, la racionalidad pese a su carácter instrumental tiene como fines la exclusión y la diferenciación social.( Moreno;1994:16 ).

Las implicaciones neoliberales en el campo de las políticas sociales, es la elaboración de proyectos específicos dirigidos a combatir la pobreza y la extrema pobreza.

No puede ignorarse el relativo éxito que han tenido las políticas de reforma del estado y reajuste económico. Las economías latinoamericanas (exceptuando a Perú), registraron tasas de crecimiento positivo del PIB durante 1992, con una media cercana al 3% cuando la mayoría de las naciones mas desarrolladas no alcanzaban el 2% del crecimiento anual. Además, las medidas de disciplina económica y fiscal han contribuido a erradicar la inflación y el déficit público, dos fenómenos muy representativos de la historia moderna de la región, que en años recientes habían registrado índices explosivos de crecimiento” (Varela;1994:100).

La contraparte de los logros de los planes de reajuste es la pobreza que indica que aquellos están lejos de resolver problemas sociales. De un total de 400 millones de habitantes

latinoamericanos, unos 196 millones se encuentran por debajo del límite de la pobreza y 93 millones están en extrema pobreza o indigencia.

Esto nos muestra el costo social de los programas que todavía no llega a la distribución de las ganancias. Hay que tomar en cuenta que la modernización de los aparatos productivos se basan en incrementos de la productividad que implica tecnologías ahorradoras de mano de obra, y por lo tanto no aseguran la reabsorción de la mano de obra que desplaza la modernización. El sector que más genera empleos es el de los servicios, pero salvo ciertos segmentos no genera salarios elevados.

Los datos sobre empleo y desempleo no dan una visión clara del problema, pues por un lado las economías informales no ofrecen protección y seguridad a los que se insertan en ella, pero a veces sí mejores ingresos. Por otro lado el empleo formal que está mal remunerado no los salva de la pobreza. Por ejemplo Chile y México ejemplos exitosos de las políticas de ajuste en América Latina con sólo un 5% de desempleo abierto, tienen a un 40% sino es que más de su población en extrema pobreza. El incremento de los niveles de pobreza es algo típico de los años ochenta y tiene que ver con un crecimiento mayor de la pobreza urbana que de la rural, pues la población ante la situación crítica que vive, ha emigrado a las ciudades para buscar oportunidades (Varela;1994:103).

En América Latina durante los últimos años se ha dado el fenómeno de la llamada “nueva pobreza”, ligada a la desruralización originada por la violencia política como guerras, guerrillas o campañas antinarcóticos, lo que dio origen al “desplazado”, que no es un refugiado sino un desplazado dentro del territorio nacional. Un ejemplo en México lo tenemos en Chiapas.

Es necesario ponderar el impacto de estos hechos sobre la seguridad, el gasto y las políticas sociales. La sociedad rural ha sido tradicionalmente autosostenida en materia de seguridad social y por eso su desintegración genera nuevos y masivos contingentes de demandantes de servicios sociales en un momento en que el estado restringe su gasto.

Paralelamente a la pobreza, el desempleo, la informalidad y las demandas sociales no atendidas, crecen también la delincuencia y la mafia asociada a la economía informal y clandestina, que también extiende sus influencia al mundo de los negocios formales. Ante esta situación social y política generada por la nueva pobreza, la respuesta a nivel de políticas públicas ha sido las políticas compensatorias. Desde este enfoque las políticas sociales descansan en dos ejes: una es la preocupación de los organismos internacionales de los costos sociales de las políticas de ajuste y otra es las variantes doctrinarias que se han perfilado en los últimos años en relación al tema de la eficiencia del mercado como mecanismo de asignación de recursos y corrector de los estrangulamientos económicos y sociales.

Después de más de dos década de políticas liberales, estas han mostrado sus inconvenientes. Por un lado se ha obtenido un éxito económico pero con un costo social muy alto, el crecimiento con pobreza muy conocido en las economías capitalistas del siglo pasado, pero que varias décadas de intervencionismo estatal nos habían hecho pensar que tenían solución. Por otro lado los programas implementados no han evitado que los países se vuelvan a enfrentar con los problemas macroeconómicos, aún en economías desarrolladas como Estados Unidos, Gran Bretaña, dos de los mas fieles afiliados al liberalismo. Por lo tanto, sigue viva la discusión acerca de la medida en que deben combinarse Estado y mercado en la regulación de la sociedad.

## **2.4 POLÍTICA SOCIAL Y MODELO NEOLIBERAL EN MÉXICO**

A partir de la llamada crisis de la deuda de 1982, en México se inicia la implementación de un nuevo modelo económico, a través del cual se pretendía sanear la economía, realizar un cambio estructural hacia una economía moderna y hacia el bienestar y empleo para los mexicanos.

La aplicación del modelo neoliberal, nos ha llevado a una creciente reducción de la participación del estado en la economía, una creciente privatización de los activos nacionales y una caída permanente de los niveles de bienestar de la población, a través de mecanismos como el congelamiento de los salarios y el abandono o su caso marginación de las instituciones educativas y de salud .

Como antecedente, podemos mencionar que desde finales de los años sesenta hasta principios de los ochenta, la economía mexicana dependía en forma creciente del financiamiento exterior. Dichos recursos le permitían incrementar la capacidad de importaciones y por lo tanto de crecimiento de la economía, más allá de sus propias posibilidades. En esto destaca el enorme endeudamiento externo manifestado desde 1970 hasta 1976, cuando se pasó de una deuda de 4 mil millones de dólares a una de 25 mil millones a finales de dicho periodo (Saldívar;1994:43), llegando a 80 mil a finales de la década.

El endeudamiento externo le permitía al país la expansión de la planta productiva y el mantenimiento de las reservas internacionales y del tipo de cambio, a pesar de que el déficit en cuenta corriente era crónico.

Sin embargo a mediados de 1980, las tendencias se modifican y para 1982 por primera vez en varias décadas la actividad económica cae a 0.6%. El nuevo sexenio se inicia con una severa contracción de la actividad económica asociada a una inflación elevada y una excesiva deuda externa.

En 1982, la caída del precio internacional del petróleo, incrementó la tasa de interés internacional, se suspenden los créditos externos al país, así mismo se manifiesta una severa crisis fiscal y de balanza de pagos, debido a la falta de respuesta productiva y financiera interna.

Por el lado de las finanzas públicas, el freno de créditos externos enfrentaba al gobierno a una disyuntiva: o financiaba sus gastos e inversiones mediante mecanismos equilibradores que recayesen en los acreedores o disminuía drásticamente sus gastos e inversiones para realizar su ajuste fiscal, por supuesto que optó por lo último.

A fines de 1982, se inicia un programa de "ajuste", que se continúa hasta 1985, con el apoyo del FMI. Se fortalece la política financiera; se liberan los controles comerciales y de cambio; se devalúa la moneda. Estas medidas dan resultados positivos sin embargo, a principios de 1985

aparece la problemática de las finanzas públicas, que aunados a los gastos extraordinarios del terremoto de 1985 y al descenso del precio del petróleo origina que a mediados de 1986 se adopte un nuevo programa de "ajuste", en el que se restringen la política monetaria y fiscal, se privatizan empresas estatales, se deprecia el tipo de cambio y se liberaliza el mercado (García;1992:38 ).

No obstante, las medidas aplicadas, se enfrenta a factores que obstaculizan su éxito como es el repunte de la inflación ,en 1986 era de 105%, para 1987 había llegado a 159%. Precisamente es en este momento que se incluye una nueva restricción : "el pacto social", en el cual el gobierno, las cúpulas empresariales y los sindicatos hacen un convenio con la intención de frenar la inflación y se logra controlar. Si bien la economía presentó procesos de crecimiento constante, estos han sido erráticos, desconsolados y desiguales, donde se presentan procesos de crecimiento, de estancamiento y de retroceso.

El análisis de los proyectos políticos de Miguel de La Madrid Hurtado ( MMH ) y de Carlos Salinas de Gortari ( CSG ),nos va a permitir establecer algunos indicadores de las tendencias y perspectivas del gasto social ejercidos durante dichos gobiernos.

En ambos proyectos es clara la subordinación de la política social a la política económica. Pero había que ver si esta subordinación se debe a la aplicación de profundos ajustes económicos y a las políticas de austeridad, o son derivaciones de posiciones ideológicas o doctrinarias de los equipos que dirigen el gobierno.

En el proyecto de MMH, se percibe la firme convicción de que la vinculación de México con la economía internacional no es un caso fortuito, sino que debe constituirse en el centro de atención y acción para reorientar la estrategia de desarrollo. Lo que sí adquiere un carácter residual es la política social, pues se afirma que al hacer un reparto mas equitativo de los incrementos de la productividad ayuda a transformar el crecimiento económico en desarrollo social.



Para el período salinista también la política social tiene un carácter residual, pues pese a que se afirma que tanto la política económica como la social están íntimamente ligadas, en algunas partes de su plan, plantea el criterio de subsidiariedad en la dotación de servicios públicos de carácter social, y que la vía para el incremento del bienestar será la productividad, es decir solo se llegará a este si se incorpora al trabajo remunerado y contribuye al incremento de la productividad, esto no quiere decir que el gobierno no cumpla con sus obligaciones sociales, pero estas se cumplirán con los más débiles, para con los más pobres y se hará una política social selectiva.

En el Plan de Desarrollo de MMH, se señala que durante el período de 1976-1982 el gasto presupuestal aumentó en 14 puntos, mientras el ingreso solo aumento en 6 puntos ,sin embargo su plan no presenta una preocupación por una reforma fiscal que aumente los ingresos, sino se plantea una reducción del gasto público. No hay una formulación de nuevos instrumentos para la política social y solo se harán pequeños ajustes a los programas existentes. Sin embargo, sus lineamientos para combatir la pobreza y el rezago social y que posteriormente dio origen al Programa de Solidaridad, son novedosos pero no significan nuevos recursos presupuestarios, sino de una reorientación e interacción de parcelas de programas y recursos ya establecidos y asignados para combatir la pobreza.

Los principales propósitos de la política social de MMH, es elevar la generación de empleos, mejorar el salario y combatir la pobreza y la marginación. No obstante cuando se analizan los lineamientos estos corresponden mas bien a políticas de fomento industrial que a políticas sociales. Se tiende a ignorar la desigualdad y la pobreza como un problema estructural y por lo tanto la necesidad de la intervención del estado para corregir éstas.

Durante el período 1982-1988, los organismos encargados de ejecutar la política social no tuvieron modificaciones en su tamaño o atribuciones, pero sí en las transferencias y subsidios por parte del gobierno que ocasionó una disminución significativa en la calidad de los servicios o productos. Se realizaron políticas de descentralización y desconcentración de gestiones, mas con el ánimo de fragmentar las demandas de los usuarios que de mejorar la atención .

Puede concluirse que en la formulación de la política social de este período se señaló con firmeza la preeminencia del modo de asignación de los recursos a través del mercado, limitando y aminorando la presencia de la modalidad directa de asignación mediante la política social (Moreno; 1990: 55 y 56 ).

La política social de CSG, se caracteriza porque es mas cuidadoso en no plantear abiertamente la subordinación de ésta a la política económica, sin embargo, sitúa la creación de empleos en primer plano, sugiriendo que una vez que se eleven los niveles de productividad se impulsarán los niveles de vida y el papel compensador del estado podrá disminuir.

Se le confiere trato especial a la erradicación de la pobreza extrema y su principal instrumento sería el Programa Nacional de Solidaridad. Lo que se realiza en este período en materia social es profundizar en los diseños de política social que se establecieron en el gobierno anterior y preservar las instituciones de bienestar.

La política social durante los últimos sexenios tiende a perder terreno, la proporción del PIB dedicado a este renglón ha disminuido, pues dentro del marco neoliberal su razón de ser histórico ha cambiado, esto no quiere decir que deje de existir, sino que sus funciones se reorienten para atender a los más desprotegidos y a la pobreza extrema, esto ha provocado una caída del gasto social destinado a educación, salud y seguridad social que son los renglones mas significativos de la política social.

Lo anterior nos indica una tendencia a la disolución de la política social como mecanismo complementario de asignación, distribución y redistribución de los recursos generados por el sistema económico, así como a una reorientación en la naturaleza y funciones del intervencionismo estatal.

Después de casi 16 años de la aplicación de políticas neoliberales, la economía nacional sigue sumida en una profunda crisis económica y financiera, el modelo ha mostrado su incapacidad

para generar un crecimiento económico sostenido, un desarrollo independiente, suficiente empleo y bienestar para todos.

Durante el periodo 1983-92 hay una disminución sostenida del porcentaje del ingreso nacional disponible que corresponde a los trabajadores . Según el Banco Mundial existe una gran concentración del ingreso, el 10% de las familias con mayores ingresos concentran casi el 40% de éste, mientras que el 20% más pobre dispone del 4% (Laurell;1995:120).

Los pactos fueron los principales mecanismos para lograr una redistribución negativa del ingreso. el salario mínimo cayó durante el periodo neoliberal, en 1992 apenas representaba el 45% de su nivel de 1982.(Laurell;1995:120 )

A pesar de que durante el sexenio de Salinas de Gortari se afirmaba que muy poca gente ganaba ya el salario mínimo , datos del censo de 1990 revelan que cerca del 80% de la PEA gana tres salarios mínimos o menos, lo que según el Congreso del Trabajo no alcanza para comprar la canasta de consumo básico de una familia promedio; de este porcentaje el 21% gana un salario mínimo o menos. En Chiapas cerca del 50% de la PEA dispone de un salario mínimo (Laurell;1995:120).

Otro mecanismo que ha permitido la mala distribución del ingreso es el abandono de la políticas tendientes a la creación de empleos. "La única política de empleo era lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) y que se refería al crecimiento económico pronosticado. del 6%. Sin embargo en 1993 con un crecimiento cero, no pudo generar los suficientes empleos lo que significó un crecimiento importante de la economía informal" (Laurell;1995:121).

Aunque el problema social nunca ha sido resuelto en México, es necesario subrayar que la aplicación de las políticas neoliberales de la última década revierten la tendencia al mejoramiento social experimentado con sus vaivenes, durante sesenta años . Una primera expresión de ello es justamente el incremento en la pobreza y pobreza extrema en los ochenta en América Latina y específicamente en México.

## 2.5 POLÍTICA SOCIAL: POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO.

Si bien la política social está conformada por varios renglones como pueden ser: seguridad social, vivienda, educación entre otros, para objetivos de este trabajo sólo se visualizará la política educativa. En este apartado del capítulo no se intenta dar una visión completa de éstas, sino más bien de plantear el ámbito en el cual se presentan, así como la influencia que estas políticas ejercen sobre los diversos sectores que participan en el ambiente de la educación superior. Lo anterior implica examinar cómo cambiaron las formas de regulación, los actores y los instrumentos de política. No se incluye el aspecto del financiamiento, pues este se abordará en el capítulo cuarto.

Se analizarán las relaciones que se establecen entre el gobierno y las instituciones educativas y no se abordará lo que sucede al interior de dichas instituciones. Se incluirán como diferentes sectores a la Universidad Nacional Autónoma de México ( UNAM ), las Universidades Públicas Estatales, Instituto Politécnico Nacional e Institutos Tecnológicos e Instituciones Privadas. Sin embargo, es necesario aclarar que se pondrá un mayor énfasis en la UNAM, debido a que comprende a la mayoría de la matrícula de este nivel educativo y porque ha sido la institución que ha tenido más significancia en el campo de las políticas educativas. Por otro lado la Educación Normalista no se incluirá en el análisis debido a que no está adscrita a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica y por lo tanto no sigue los mismos lineamientos.

El análisis se apoyará en la periodización establecida por Rollin Kent Serna (Kent; 1993: 344), el autor establece ésta en base a los cambios globales en las orientaciones políticas y económicas del Estado y no precisamente en los cambios sexenales.

La primera etapa abarca la década de los sesenta. Esta primera fase de expansión se produjo sobre un número reducido de universidades públicas de tipo tradicional, cuando las relaciones con el estado se centraban principalmente en la negociación anual de los subsidios.

Dicha expansión no estuvo regulada por el gobierno, ni fue el resultado de estrategias educativas tendientes a la selección académica o a la orientación hacia determinadas carreras que

apoyaran al proceso de desarrollo del país, sino que se dejó libre según la demanda del nivel medio superior y de la selección social. Este fenómeno contribuyó a una acelerada masificación estudiantil de la estructura universitaria que caracterizaría a la universidad pública como una universidad de masas.

En el sistema educativo mexicano la condición socioeconómica influía fuertemente en sus posibilidades de rebasar la primaria, pero una vez que se accedía a los niveles medio superior sus posibilidades aumentaban, ya que no existía una selección formal. El sistema en su conjunto parecería ser el resultado combinado de la selección social en los niveles básicos y la ausencia de mecanismos que permitan una competencia académica en los niveles medio superior y superior. Lo anterior se plantea de forma diferente en los países desarrollados, en donde la cobertura a nivel básico es total y existe una selección formal en los niveles superiores.

Otro de los elementos que influyó sobre la expansión de la educación en este periodo fue el financiamiento continuo que se canalizó hacia la educación superior, la tasa anual promedio de los recursos estatales reales destinados a este rubro fue: entre 1960 y 1964 el aumento fue de 17% y entre 1965 y 1970 fue del 11% ( Kent, 1993: 362 ).\*

El criterio de asignación de recursos a la educación pública de nivel superior era el crecimiento de la demanda estudiantil y si bien esto no estaba reglamentado, en la práctica se hacía con este criterio. Este criterio según el crecimiento de la matrícula, se combinó con una relación de tipo político entre el gobierno y las universidades ( Fuentes;1989.3 ).

Entre el Estado y los grupos sociales demandantes se estableció un intercambio político. Sin embargo, no fue un intercambio corporativo en sentido estricto puesto los que demandan no forman una organización ni tienen representación, pero la relación supone que mediante el otorgamiento de un bien de autoridad el estado obtiene como contrapartida el consenso y la lealtad de los sectores beneficiados. Como consecuencia, el acceso a la formación universitaria

---

\* Para mayor información sobre este tema consultar el capítulo tres.

adquirió el sentido de derecho a un servicio público y, como deformación una mentalidad asistencialista

En este contexto fue natural que la expansión en las universidades generaran un crecimiento sin modernidad que ocasionaron que universidades como la UNAM; la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Puebla presentaran problemas como burocracia, anarquía, politización interna y problemas de gobernabilidad institucional. Las políticas educativas de este período respondieron mas bien a la demandas de los grupos actuantes que a la necesidad de regular el acceso estudiantil a ese nivel .

Si bien la actitud del gobierno fue de un patrocinio benigno sin intenciones directivas, hay que reconocer que surgió un interés gubernamental por la investigación científica, en 1961 se creó el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, especializado en las áreas de investigación y estudios de posgrado.

Las directrices ideológicas de la educación superior nacional, en los sesenta y parte de los setenta, son de un claro carácter tecnista, que responde a la corriente desarrollista impulsada por CEPAL a través de la Alianza para el Progreso Así se impulsa en las universidades la formación de técnicos profesionales calificados para promover el proceso de industrialización nacional deseado (Barañano; 1996: 156).

Las políticas de financiamiento hacia las universidades reflejó durante la primera parte de esta década la actitud de tolerancia y negociación, pues creció el financiamiento hacia la UNAM y hacia las universidades estatales, principalmente durante la presidencia de López Mateos.

A mediados de la década las políticas hacia la educación superior cambia, el nuevo gobierno con Díaz Ordaz, considera el asunto educativo como un problema político y financiero y hacia 1964 cambia la política de financiamiento y adopta una orientación restrictiva que aunado al surgimiento de movimientos democráticos dentro de las universidades se enfrenta a un gobierno autoritario culminando esto con el movimiento nacional del 68, el cual fue sofocado con

violencia, lo que hizo perder legitimidad al Estado. Los cambios introducidos a la estructura universitaria por acción del Estado, serán guiados por el factor político, en detrimento del factor académico.

A finales de los años sesenta las universidades son duramente criticadas por el gobierno, debido a su expansión exagerada. La actitud del gobierno fue simplemente la restricción presupuestaria y la creación de Institutos Tecnológicos, instituciones no autónomas controladas por el gobierno central y orientadas para la formación de técnicos e ingenieros. Entre 1960 y 1970 estas instituciones pasaron de 5 a 18 planteles en todo el país. Con esto se buscaba que la demanda estudiantil se fuera hacia instituciones menos conflictivas y más manejables desde el punto de vista político. Durante este período juega un papel mediador la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), organismo que había sido creado durante los años cincuenta para abordar el problema de la educación, sin embargo el papel que desempeña es mínimo pero sienta las bases para futuras intervenciones.

La segunda etapa abarca los años 1970-82. Ante los acontecimientos acaecidos en los últimos años de los sesenta esta etapa se caracteriza por un patrocinio benigno pero con débiles intentos de planeación. Con el objeto de borrar lo sucedido en el 68, la gestión de Luis Echeverría Álvarez se caracterizó por un financiamiento intenso y sostenido, se da un gran crecimiento de la matrícula, así como una expansión importante del sistema.

La creciente ampliación del sector de servicios y de comercio, así como el incremento en la demanda de las clases medias emergentes por empleos en esos sectores, y el incremento de la urbanización originó un cambio en las tendencias anteriores de la política educativa universitaria tecnicista, surge una nueva orientación de tipo profesional-cientificista, en donde se priorizan las carreras correspondientes al área de las disciplinas sociales y administrativas. La matrícula universitaria se ve incrementada por jóvenes de sectores medios, anhelantes de alcanzar a través de los estudios profesionales, prestigio social e ingreso seguro a las élites económico-administrativas o burocráticas.

El objetivo principal del gobierno era recuperar el consenso y la capacidad de dirección frente a las universidades, estudiantes, maestros y demás sectores universitarios. Esto implicó que las políticas se establecerían a partir de la concertación . Un instrumento que sirvió a este objetivo fue la ANUIES, institución que recibió el apoyo de gobierno, no solo financiero, sino también político, convirtiéndose en un organismo paraestatal encargado de difundir, debatir y legitimar las propuestas gubernamentales .

La ANUIES logró reunir rectores de las universidades, directores de institutos tecnológicos y autoridades de las universidades privadas. "Los principales acuerdos que se tomaron fueron ( Kent; 1993 369, 370 ):

- Impulsar el crecimiento de la matrícula con recursos públicos.
- Consolidar la planeación nacional e institucional.
- Impulsar un programa de formación de profesores
- Crear centros de apoyo en las instituciones
- Modernizar la gestión administrativa y financiera de las universidades
- Consolidar los estudios de Posgrado.
- Modernizar y actualizar los Currícula, adoptando la sistematización de la enseñanza y los sistemas de créditos.
- Impulsar la organización departamental"

Los anteriores acuerdos fueron los primeros intentos por darle un impulso a la planeación nacional, pero debido a la autonomía institucional se hizo bajo un esquema indicativo. La mayor parte de estos acuerdos no tuvieron una aplicación en la práctica y solamente se quedaron en buenas intenciones.

El periodo de José López Portillo presenta un creciente interés por influir en las orientaciones del sistema , además se crearon nuevas universidades, y se le dio un importante impulso a la investigación científica. Bajo este marco de cambios fueron creadas dos instituciones



que tenían como objetivo ser una nueva opción a la demanda estudiantil del nivel medio superior y superior, a saber: El Colegio de Bachilleres y La Universidad Autónoma Metropolitana.

El primero fue creado para absorber parte de la demanda que se hacía a la preparatorias de las universidades, sin embargo la matrícula de estas instituciones siguió creciendo. En relación a la segunda se creó con una organización departamental según las sugerencias que había implementado la ANUIES, sin preparatoria, maestros investigadores y con programas novedosos.

Referente a la investigación y al nivel de posgrado, es en este período donde se generan los primeros intentos por orientar este sector. Se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Los institutos de la UNAM, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados y otros institutos federales tenían como metas desarrollar y apoyar la investigación científica e impulsar el posgrado, para lo cual recibieron financiamiento. El problema de estas políticas es que no tuvieron aparejados criterios de evaluación de la calidad. Uno de los efectos no deseados de estas fue la emergencia de una burocracia de la ciencia tanto en el gobierno como en las principales universidades (Kent; 1993: 371).

Como parte integrante de la campaña gubernamental de descentralización de los estudios superiores se crearon las Escuelas Nacionales de Estudios profesionales ENEP, a partir de 1974. En ellas se imparten carreras relacionadas con las áreas de ciencias, humanidades y técnicas.

Paralelamente al incremento en financiamiento de la educación superior se dio una centralización política y financiera con las universidades, pues en lugar que los gobiernos estatales financiaran a sus universidades, se dejó en manos del gobierno federal la asignación y negociación de fondos hacia las universidades. El apoyo financiero se dio gracias a las perspectivas económicas que presentaban las exportaciones y precios del petróleo hacia finales del período.

Asimismo el problema suscitado en la década anterior puso de manifiesto la necesidad de establecer negociaciones para resolver los problemas estudiantiles, para evitar el desbordamiento

de estos hacia causas políticas. Dentro de estas negociaciones los ofrecimientos de financiamiento hacia las universidades eran la práctica más común.

Así se fue conformando el campo de políticas para la educación superior. Por un lado se resolvían problemas estrictamente de financiamiento y de relación gobierno-universidades a través de la negociación entre las universidades y la Dirección General de Coordinación Educativa y posterior a 1976 con la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica y por otro cuando existían conflictos que amenazaban con desbordarse, la negociación se hacía entre los representantes del gobernador y un representante de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal. Todo lo referente a la cuestión académica como planeación, estructuras académicas, formación de profesores se realizaba dentro del ámbito de la ANUIES, la cual no tuvo ni el financiamiento ni la autoridad legal para hacer que se cumplieran los acuerdos.

Lo anterior no lleva a afirmar que las políticas educativas en México han estado supeditadas a las relaciones de tipo político entre los diferentes actores que interactúan en el espacio educativo.

Rollin Kent, autor citado en relación a las políticas educativas, se pregunta si esta forma de manejar la cuestión educativa no es una versión del estilo corporativista que ha venido utilizando el sistema político mexicano, pero adaptado al ámbito educativo y cuya eficacia se centra en que al mismo tiempo que centraliza las negociaciones con las IES, esta se hace a través de intermediaciones políticas y administrativas que evitan que la figura del ejecutivo salga erosionada de los conflictos que se dan en el campo educativo

Donde la eficacia de las políticas educativas se han puesto en duda es en lo referente a las cuestiones académicas pues algunas instituciones no han seguido los lineamientos que en cuestión de planeación y modernización académica se ha implementado por parte de ANUIES, pues no se desarrolló un procedimiento que permita a esta institución y a la Subsecretaría de Educación Superior evaluar el grado de adaptación de las IES a las propuestas formuladas.

Durante la segunda parte de la década de los setenta aparece un nuevo actor a considerar por el gobierno. el sindicalismo. Con una fuerte influencia de la izquierda organizada se crearon en 1973 y 1979 los sindicatos de personal académico y administrativo en todas las universidades del país. Durante este período las luchas ya no eran específicamente entre el gobierno y las universidades, sino al interior de estas.

La politización de los conflictos laborales coincidió con la etapa de crecimiento de la matrícula, y por ende de una mayor contratación de maestros jóvenes, así como de una presencia ideológica política y financiera de las universidades en sus respectivos estados.

Durante el gobierno de López Portillo se hizo una enmienda al artículo 3° constitucional, reorientándose las relaciones laborales y sindicales. Los principales cambios fueron:

- Se reconocen los derechos laborales del personal académico de acuerdo a ley laboral vigente.
- Se limita la acción de los sindicatos dentro de cada institución, evitándose con ello la conformación de sindicatos nacionales de profesores
- Se reafirma la autonomía universitaria, en el sentido de que cada institución reglamentará lo referente al ingreso, promoción y permanencia del profesorado

Ante la intensificación de la presencia política de las universidades, el gobierno respondió con la promulgación de una nueva ley electoral que ampliaba la actividad política de la izquierda, esto tenía la intención de que esta fuerza política fuera abandonando el ámbito universitario y se situara en el campo de la lucha electoral.

Asimismo en 1978 en el Diario Oficial del 29 de diciembre el gobierno y ANUIES publican una Ley de Coordinación de la Educación Superior, en la que destaca:

- El establecimiento de convenios entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para asegurar que la expansión educativa a nivel superior responda a las necesidades tanto nacionales como estatales

- Se exige que las instituciones privadas se acrediten ante la Secretaría de Educación Pública (SEP) a nivel federal, y los gobiernos estatales deberán supervisar su desarrollo.
- Se establece que la asignación de recursos públicos a las universidades estatales se hará de acuerdo con las prioridades nacionales y con base en planes de desarrollo académico que implementen las propias instituciones. No se dará financiamiento por motivos que no sean estrictamente educativos.
- Se definen dos tipos de asignación financiera: la ordinaria para gastos normales y la extraordinaria para proyectos educativos.
- Se exige que los fondos sean asignados para los fines educativos que se otorgaron ( Kent; 1993: 376).

Es importante no olvidar que en este período también se legisla para incluir en las regulaciones hacia la educación superior al sector privado, que empieza a tener un papel emergente durante esta etapa. Sin embargo, a pesar de que estas instituciones tienen la obligación de acreditarse ante la SEP, no se propusieron criterios para supervisar a estas instituciones y se deja al arbitrio de las autoridades estatales. El crecimiento de este sector se ha debido a dinámicas de mercado y su regulación se redujo a una relación de tipo político.

López Portillo engloba sus propuestas en materia de administración política económica en el llamado Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, los objetivos planeados fallan al bajar los precios del petróleo y la economía mexicana no se logra recuperar de la crisis, se incrementa la inflación, se devalúa la moneda y se da una disminución de la inversión privada. En 1981 se hace evidente el deterioro de la economía y el gobierno empieza a manejar el slogan de la modernización y planeación, que sustentó la elaboración de varios planes globales de desarrollo económico, en el contexto de los cuales se ubicó el Plan Nacional de Educación Superior (PANES ).

Una política educativa importante durante esta etapa fue la creación del Sistema Nacional de Planeación de la Educación Superior. Está integrada por comisiones de planeación integradas por funcionarios federales, estatales e institucionales que se reúnen periódicamente. Se han hecho

algunos intentos pero debido a que carece de recursos y de facultades jurídicas no se ha logrado grandes avances, esto no ha podido ser debido al carácter “inductivo” de la planeación educativa en un contexto de universidades que no tienen la obligación jurídica de seguir los lineamientos planteados. No obstante este sistema significa un avance en la formalización de los esfuerzos de planeación.

Durante los últimos años de López Portillo, años de la euforia petrolera en la que México tenía importantes ingresos por la exportación de petróleo y sin tomar en cuenta que los precios de este producto podía bajar y con ello elevarse las tasas de interés, los voceros de la planeación educativa de ANUIES y del Sistema Nacional de Planeación de la Educación Superior, publicaron en 1981 un Plan Nacional de Educación Superior. En dicho plan se proyectaban cifras de crecimiento de la matrícula y de los recursos financieros no acordes con la realidad que se empezará a vivir con la caída del precio del petróleo. La financiación de la educación superior y las relaciones laborales fueron los puntos más importantes dentro de la agenda de las instituciones, dejándose en segundo término la calidad y la eficiencia.

Las políticas educativas relacionadas con los institutos tecnológicos fueron muy ambiguas. La intención del gobierno con respecto a estas instituciones era hacerlas crecer para que los estudiantes escogieran esta opción y se alejaran de las universidades (el número de institutos pasó de 18 en 1970 a 64 diez años después) sin embargo, mientras las universidades vieron crecer tres veces su matrícula los tecnológicos sólo creció dos veces. Lo ambiguo de las políticas hacia los tecnológicos es que se les aplicó las mismas que se le aplicaban a las universidades y no fueron tratadas como otra opción educativa distinta e innovadora.

Comenzó a prevalecer el criterio de racionalidad económica sobre el populismo, lo cual derivará en el modelo neoliberal de desarrollo, que se irá afirmando en los ochenta y que tenderá a terminar con el modelo de universidad de masas.

El período que abarca de 1983-1989 se caracteriza por una crisis financiera y por políticas benignas hacia la educación. En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se da la crisis del

petróleo que aunado al endeudamiento excesivo en el que habían caído los sexenios pasados originaron que la expansión del gasto público destinado a la educación superior se detuviera y se estableciera un control sobre los salarios de los académicos, lo anterior aunado a la inflación existente hizo que los salarios reales de los maestros cayeran todavía más. Asimismo el ciclo de crecimiento de la matrícula empieza a decrecer . Entre 1983 y 1990 sólo crecen un 22% y en algunas regiones se estabiliza por completo. La valoración pública de los estudios universitarios empieza a decaer, pues en un contexto de masificación de la matrícula y de crisis económica las posibilidades de movilidad social y de obtención de un empleo se hace cada vez más difícil (Kent;1993:377).

Los pocos conflictos universitarios fueron resueltos por parte del gobierno con una actitud muy benigna en lugar de intervenir directamente en los conflictos. En la década de los ochenta el patrón de crecimiento y regulación se transforma; la demanda estudiantil y el financiamiento estatal que fueron motores de la expansión de los años sesenta y setenta se modifica. Los principales actores del campo de la política también modifican su posición y sus relaciones entre sí. La nueva actitud del gobierno fue colocar a la educación superior en un sitio inferior de la agenda nacional de políticas, dándole prioridad a la política económica.

Por otro lado, el sindicalismo universitario entra en un proceso de deterioro ideológico e ineficacia política. El gobierno de De La Madrid dejó claro que los aumentos salariales para los académicos estaría en función de la política económica general de ajuste y de reducción presupuestal. En esta etapa las decisiones financieras sobre el sistema educativo pasan a la Secretaría de Programación y Presupuesto del gobierno federal. Esto marcó un cambio global de políticas educativas pues implicaba una pérdida de autonomía del sector educativo y una incapacidad para desarrollar políticas propias

Los sindicatos pierden presencia pues las decisiones de aumentos salariales estarán supeditadas a los rigurosos programas de ajuste financiero. Se podría pensar que los dirigentes universitarios actuarían con autonomía para impulsar programas propios de reforma y

diversificación de fuentes de financiamiento, pero la respuesta fue otra, se multiplicaron las luchas internas por el poder institucional, desgastándose los ambientes locales.

Si bien este sector pasó a segundo término en la agenda gubernamental, a mediados de la década de los ochenta se dan algunos cambios que es necesario mencionar y que si bien no conforman un programa de políticas educativas, sí marcarían el inicio de un nuevo contexto de políticas que se implementarían en los noventa. Los cambios arriba mencionados son: un cambio en la modalidad de financiamiento gubernamental; un nuevo diagnóstico elaborado por la ANUIES; el surgimiento del científico como un actor consolidado; y el conflicto que se da en la UNAM ante los nuevos criterios de selección.

Durante este lapso el gobierno tampoco elaboró una estrategia educativa que llevara al sistema hacia los nuevos caminos que se presentaban, sino sólo dejó que cada institución se adaptara a la restricción presupuestal. No obstante es en esta fase donde se perfilan intentos de planeación y racionalización en las relaciones del gobierno con las instituciones de educación superior, sobre todo en lo referente al financiamiento

En relación a la nueva modalidad de financiamiento, ésta sería ya no en función del número de alumnos inscritos, sino en relación al número de maestros empleados por las universidades. A partir de 1987 se formaliza el acuerdo a través del cual las universidades recibirían su financiamiento en relación a los cambios que presente su planta académica y administrativa que se necesita para cumplir con los programas académicos. La Secretaría de Educación Pública insistió a las IES en la necesidad de aplicar racionalmente la planeación financiera interna, de tal forma que las solicitudes de fondos estuviera avaladas por estrategias educativas previamente establecidas.

Otro criterio utilizado fue disminuir los fondos destinados a la inversión y a programas especiales, de tal forma que los salarios no se vieran afectados. Si bien los salarios reales académicos se vieron reducidos el número de maestros aumentó.

Según datos contenidos en los anuarios de la ANUIES, entre 1982 y 1989, la planta de académicos pasó de 77,000 a 104,000 ( ANUIES;1989).

En 1986 la ANUIES presenta un nuevo plan, el Programa Integral de Desarrollo de la educación Superior (PROIDES), que venía a sustituir al Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES). Sus lineamientos generales están relacionadas con la necesidad de impulsar la planeación nacional e institucional, modificar los planes de estudio de tal forma que se incentive carreras de áreas como las tecnológicas y las afines con las ciencias naturales, restringiendo el crecimiento de las megauniversidades, definir criterios para la asignación de fondos, el desarrollo de la autoevaluación institucional y la modernización en la gestión institucional.

Las innovaciones dentro de este programa son: la idea de autoevaluación institucional y el planteamiento de otra modalidad de financiamiento, que sería el apoyo a proyectos especiales en base a solicitudes previas y sobre todo la evaluación de los resultados.

Durante los años ochenta aparecen en escena un nuevo actor en el campo de las políticas educativas y es la comunidad científica , que empezó a afianzar su presencia en el campo científico nacional e internacional. Esta comunidad empezó a ejercer presión sobre el gobierno y como resultado de esto se creó el Sistema Nacional de Investigadores, que ofrecía becas adicionales al salario de los investigadores que mostraran alta productividad y calidad en su trabajo. Este organismo recibió fondos del gobierno pero fue manejado por los científicos . Para 1989 dicho programa había beneficiado a 4600 académicos Este procedimiento propició la diferenciación salarial y el status académico, es la primera política basada en la diferenciación y la evaluación de la producción académica.

La política educativa durante el sexenio 1982-1988, se orienta a estrechar lazos con la estrategia político-económico requerida por el gobierno ante el ingreso de México al GATT, en donde la alianza con los sectores bancario-empresariales y el estímulo a la inversión privada resultaban fundamentales. Por lo tanto se hace necesaria una coordinación estrecha entre universidades y empresas privadas.



La universidad de masas se convierte en un escollo para las nuevas perspectivas de desarrollo , y entra en crisis ya que no responde a los intereses del Estado nacional que se proyecta. Bajo una ética política neoliberal que irá consolidándose en los ochenta, la reprivatización de la educación superior comienza a ser estimulada por el Estado. Este último y los sectores empresariales y bancarios del país, establecen alianzas entre sí para promover instituciones como el Instituto Tecnológico de Monterrey, la Universidad de las Américas y Universidades Públicas Descentralizadas ( Barañano;1996:177 ).

El prestigio social de los egresados estará en función de la universidad de la que egresen y el redistribución social de los empleos, contará mas esto que la capacidad real de los individuos. Así, solo una minoría podrá ocupar puestos gerenciales en la industria la banca y la política. En diversas empresas y centros de trabajo las universidades públicas estarán en desventaja frente a los egresados de escuelas de privadas de prestigio.

Los años ochenta cerraron con un movimiento estudiantil . En 1986 el rector de la UNAM, Jorge Carpizo anunció un programa de reforma universitaria que abarcaría temas como la propuesta para la aplicación de un examen de admisión para los egresados de las escuelas de educación media superior que solicitaran un lugar en las universidades y la revisión de las cuotas cobradas por estas. Inmediatamente se organizó un movimiento estudiantil que apoyados por los sectores de izquierda generaron una importante movilización . Puesto que la actitud del gobierno era de negligencia benigna se archivaron dichas reformas, sobre todo porque venían las elecciones presidenciales de 1988. Se propuso realizar un congreso universitario que revisaría las propuestas anteriormente citadas.

Los retos a los que se enfrentará la educación superior son los mismos que los programas anteriores como son:

1. Descentralizar las IES, de tal forma que se aprovechen las características productivas, geográficas y sociales de las diferentes regiones.

2. Superar el rezago educativo, sobre todo de la educación básica.
3. Enfrentar la demanda educativa resultante del incremento demográfico, elevando la calidad de los niveles básicos para que esto redunde en los niveles superiores.
4. Lograr los cambios estructurales en el sistema educativo de tal forma que pueda enfrentar los procesos de urbanización y de redistribución de la demanda educativa.
5. Lograr la vinculación del ámbito escolar con el productivo, formando recursos humanos con mayor productividad.
6. Enfrentar el avance tecnológico y científico, aprovechando los conocimientos científicos y tecnológicos, integrándolo a la cultura nacional.
7. Racionalizar los costos educativos, planteando nuevas alternativas de financiamiento institucional.

A principios de 1989 el gobierno federal instaló en periodo de consulta para definir la política educativa del sexenio.

En abril del mismo año la ANUIES dio a conocer un documento llamado "Declaración y aportaciones de ANUIES para la Modernización de la Educación Superior". Inicialmente esta institución sería la encargada de realizar la consulta según anunció el Secretario de Educación Pública, sin embargo posteriormente este mismo decidió que fuera la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) la encargada, lo que significó para algunos la preferencia del ejecutivo por una subsecretaría y no por la asociación que agrupa a universidades e institutos de educación superior, lo que dio como resultado un documento que recoge las opiniones gubernamentales.

Ante éste nuevo contexto que implica nuevos esquemas de desarrollo económico y una participación del país en la vida económica internacional, el estado se ha propuesto implantar nuevas políticas educativas para la educación superior.

Según la consulta realizada al sector productivo, puso de relieve la necesidad de incorporar formas organizativas más creativas y una administración de la producción y de la tecnologías más adecuadas a las nuevas condiciones de competencia internacional.

La consolidación de un proyecto de crecimiento económico implementado a través de los lineamientos de la política del estado en un marco neoliberal en donde la planta industrial requiere de cambios cualitativos y cuantitativos, es apoyado por la participación de la inversión extranjera hacia la producción de exportación, y requiere de una refuncionalización de las IES, en donde su papel será la de proveedor de fuerza de trabajo calificada y adecuada a los nuevos procesos que implica una revolución tecnológica industrial.

Ante la manifestación de algunos integrantes del sector productivo de participar en los proyectos educativos de la SEP, las nuevas consigna del gobierno dirigidos a las IES van encaminados principalmente a la formulación de políticas y estrategias que les permitan el acercamiento a las empresas.

Los principales lineamientos se puedan resumir en los siguientes puntos:

- Elaborar programas novedosos de vinculación con los sectores productivos, en los que el objetivo principal serán las áreas tecnológicas, organizacional y de comercialización.
- Para lograr un alto grado de eficiencia en las empresas será necesario formar técnicos y profesionistas con los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para la innovación de procesos productivos.
- Capacitarlos en la investigación tecnológica pero relacionada con las necesidades de la producción.
- Desarrollar programas de servicios diversos dirigidos a las demandas que presentan las empresas productivas.

Sin embargo el pesado sistema burocrático de las IES y su resistencia a responder a las políticas educativa oficiales sirvieron para que el actual gobierno no sólo restringiera el

financiamiento otorgado al sistema universitario, sino que optara por crear nuevas instituciones de educación superior de carácter tecnológico, con un proyecto académico modernizante.

De acorde a los apoyos que la federación ha brindado a las empresas, la SEP implantó una vigorosa política educativa que presentaba especial atención a la educación tecnológica.

El programa para la modernización educativa en su apartado de educación tecnológica y superior, plantea los lineamientos que han de marcar el nuevo funcionamiento de los IES. Para llevar a cabo este programa la SEP se comprometía a proporcionar recursos materiales y financieros para apoyar los programas de vinculación y la operación del proyectos académicos que formen técnicos y profesionistas que esté demandando el sistema productivo nacional.

Los propósitos que maneja el programa de modernización en el renglón de Educación Tecnológica Superior están resumidos en tres: vinculación, regionalización y descentralización.

La vinculación significa que las funciones de docencia e investigación deberán orientarse a las necesidades del sector productivo y la formación de cuadros que requiera el mercado de trabajo bajo los nuevos esquemas organizacionales.

La investigación será apoyada si se dirige a las necesidades de innovación tecnológica que requiere la industria nacional, y las empresas que tengan iniciativa para crear unidades de investigación y desarrollo, también se verán beneficiados con apoyos.

La vinculación también abarcará el ofrecimiento del servicio a las empresas, con el objeto de desarrollar tecnología, esto a través de programas de educación continua, consultoría, asistencia técnica, gestión y transferencia de tecnología. El papel de estas nuevas IES es que se dediquen a las tareas de producción de servicios y conocimientos con especial atención en el desarrollo tecnológico y organizacional de las empresas

Precisamente esta nueva idea acerca de la educación tecnológica, originó la creación de nuevas instituciones, que deberían asentarse en zonas industriales de diferentes estados de la república, bajo un modelo descentralizado y con un financiamiento mixto para los gastos de operación en el que participaran tanto la entidad federativa como la misma federación.

Durante la administración de Salinas de Gortari se crearon quince instituciones de educación tecnológica de nivel superior en diferentes estados de la república, de los cuales 5 son instituciones descentralizadas (Tecnológico de Enseñanza Superior de Ecatepec y los Institutos Tecnológicos de Zacatecas, Coahuila, Guerrero, Sonora y la Universidad Tecnológica de la Mixteca de Oaxaca.), siete institutos están bajo el sistema de institutos tecnológicos dependientes de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica de la SEP; y en 1991 se creó el sistema de universidades tecnológicas con planteles en el Estado de México, Aguascalientes e Hidalgo.

Esta modalidad de universidad se refiere a la formación intensiva de técnicos superiores en áreas vinculadas con los requerimientos de las empresas de tal forma que el egresado pueda ser incorporado al trabajo productivo.

Las instituciones descentralizadas lo son con respecto al Gobierno estatal y en su funcionamiento participan tanto el gobierno estatal como el de la federación. En las formas de gobierno están presentes representantes de empresas o de agrupaciones empresariales quienes junto con la SEP, gobierno estatal y la propia institución constituyen el órgano máximo de decisión y autoridad.

Las carreras que ofrecen éstas instituciones deberán estar vinculadas con las necesidades de los sectores productivos principalmente los relacionados con las ingenierías y tecnológicas.

Se deberán crear centros de vinculación dirigidos a las empresas de la zona para ofrecer servicios que van desde la consultoría y asistencia técnica hasta la capacitación de técnicos y profesionales es decir lo que se relaciona con la transformación de conocimientos tecnológicos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se han hecho en materia de vinculación con el sector productivo, no ha habido reciprocidad por parte de éste, hace falta la implantación de políticas inductivas hacia las empresas que las obliguen a definir criterios y estrategias en materia de investigación y desarrollo así como de programas de capacitación de técnicos y profesionales en ejercicio ( Ruiz; 1992:31).

Por lo anterior, las exigencias de modernización del sistema de educación superior en términos de su adecuación a las nuevas exigencias de desarrollo tecnológico, deberán ser enfrentadas no sólo por las instituciones de reciente creación, sino de las IES ya existentes.

Se necesitan nuevas formas de vinculación que vaya más allá de la creación de profesionistas para el mercado de trabajo, sino de establecer un enlace entre las IES y las empresas.

Desde hace algunos años algunas IES han planteado nuevas formas de vinculación, lo que les ha permitido responder a las exigencias tecnológicas de las industrias; se ha hecho convenios de colaboración que algunas de las veces se han tropezado con problemas que tienen que ver con los distintos enfoques de los empresarios y de los académicos.

El problema de las IES de reciente creación, es que se concibió como un proyecto educativo innovador, pero basado en una visión parcial de la relación escuela-industria, pues falta por parte del estado, políticas que involucren de una manera comprometida al sector productivo.

La estructuración de políticas y acciones educativas a nivel superior no es un tarea fácil para el gobierno, pues ante la necesidad de una modernización, se han implementado de una forma acelerada y hasta cierto punto dispersa que no ha permitido una refuncionalización de la IES ante marcos de cambios vertiginosos que presenta nuestro país

Finalmente las políticas educativas planteadas en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, y contenido en el Plan Nacional de Desarrollo del Dr. Ernesto Zedillo, parte que la

verdadera riqueza de los países son las personas y que la educación es un factor estratégico del desarrollo.

Los propósitos fundamentales de la educación dentro de éste programa es: la equidad, la calidad y la pertinencia; así mismo será orientada a estimular la productividad y la creatividad en el desempeño de las actividades humanas.

El programa se propone satisfacer las necesidades educativas que no han podido ser satisfechas. En el renglón de educación superior dicho programa plantea:

“La demanda en los niveles superiores crecerá de manera significativa. Se espera un incremento de la población escolar de 380 mil alumnos, lo que equivale a un incremento en la matrícula del 27%. Este aumento incluye la duplicación del número de estudiantes de posgrado. Para ello será necesario construir más espacios educativos, usar mejor los que ya existen y utilizar de manera intensiva los medios electrónicos”. ( Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000).

- Con respecto a los maestros se ha visto que los problemas escolares son menores si se cuenta con buenos maestros, es por esto que la formación y actualización de los profesores es uno de los ejes del programa.
- Los programas y contenidos de la educación deben encaminarse a la transmisión de valores propicios de la educación, buscando una participación más activa de los estudiantes
- Se promoverá una cultura de evaluación permanente que fortalezca la eficiencia del sistema educativo, alentando así mismo la investigación.
- Se fortalecerán las escuelas normales ya que será prioritaria la educación preescolar, primaria y secundaria y el papel del docente de calidad será determinante.
- Las estrategias y acciones destinadas a la educación superior estarán encaminadas a cubrir la demanda esperada para los próximos años, abriendo el mayor número de oportunidades educativas.

- La creación y operación de nuevas instituciones públicas se efectuarán a través de mecanismos que comprometan al gobierno federal y estatal. Se impulsará la creación de nuevas modalidades educativas.
- Con respecto a la calidad se buscará: que los planes y programas de estudio sean actualizados permanentemente.
- Adecuación de equipamiento para que laboratorios, bibliotecas y centros de cómputo faciliten el aprendizaje.
- A nivel superior es indispensable el apoyo a la investigación para el desarrollo del conocimiento y el mejoramiento de la docencia.
- La formación y actualización de los maestros será una política de relevancia, se impulsará la creación del sistema nacional de formación de personal académico de educación superior con el objeto de contar con los docentes e investigadores de alto nivel que requiere el desarrollo nacional.
- Se buscará incrementar el número de maestros en posgrado en educación superior; se desarrollarán programas para la mejor remuneración de maestros e investigadores en función de su desempeño.
- Se fomentará la autoevaluación y la evaluación externa de las instituciones, programas académicos, aprovechamiento escolar y calidad docente.
- Con respecto a la pertinencia social se buscará que los que demandan educación se orienten hacia las opciones con mejores perspectivas de ejercicio profesional.
- Se buscará incrementar a un 25% la participación del sistema tecnológico en la educación superior. En relación a la organización y coordinación se fortalecerá la interrelación entre instituciones, organismos y subsistemas en torno a criterios comunes, estándares compartidos y estrategias de integración al desarrollo regional, se buscará que los gobiernos de los estados se comprometan con la educación superior de acuerdo al contexto regional y a las capacidades institucionales.
- Se pondrá en marcha un sistema nacional de becas con el fin de apoyar alumnos de bajos recursos.
- Las estrategias y acciones en relación al financiamiento educativo serán:



El gobierno federal tratará de mantener el lugar que siempre ha tenido la educación dentro del gasto público, de tal forma que se amplíen los alcances y se eleve la calidad de la educación. Se buscarán nuevas fórmulas para el uso eficiente de los recursos. Se buscará hacer más eficiente las estructuras administrativas. La SEP seguirá impulsando el proceso de modernización y desarrollo administrativo para mejorar el servicio.

Hablar de modernización en los tiempos actuales y ver hacia el futuro, constituyendo una cultura científica y tecnológica que nos permita enfrentar las transformaciones que se derivan de la ciencia y la tecnología, será una tarea difícil pero fundamental si queremos avanzar en la solución del problema educativo.

## CAPÍTULO III

### *FUNCIONES Y ESTRUCTURA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR*

Los años ochenta sino es que antes significó para América Latina y particularmente para México el agotamiento de un modelo de acumulación, y el cuestionamiento del papel desempeñado por el Estado repercutiendo en diferentes ámbitos sociales; el de la educación fue uno de ellos.

El periodo de 1980-1990 se caracterizó en México y en la mayoría de países subdesarrollados por una aguda recesión económica y en el abandono de un modelo que aún con sus inconvenientes había logrado un nivel de bienestar social.

La mayoría de los países del área intentaron sin lograrlo objetivos como el control de la inflación, incremento en la inversión y con ello una recuperación económica.

Ante esta situación los países latinoamericanos tarde o temprano aplicaron políticas de ajuste que les permitieron enfrentar la problemática de endeudamiento que presentaban, trayendo como consecuencia una disminución en el empleo, de los salarios y una contracción en las posibilidades de acceso a los beneficios sociales.

Durante los periodos de crisis no sólo el gobierno es cuestionado, sino todas las instituciones y entre ellas, las educativas son criticadas por sus actuación y desempeño. La crisis económica afectó de una manera importante a la oferta y demanda de los estudios de nivel superior.

En primer lugar como las políticas de ajuste implicaron reducciones en el gasto público, esto incidió en limitaciones de tipo presupuestario lo que originó una reducción en la oferta estatal de educación superior pública y en segundo lugar la crisis afectó los ingresos familiares ocasionando con esto una reducción en la demanda de este nivel educativo.

Por lo anterior las Instituciones de Educación Superior (IES), fueron objeto de presiones y críticas acerca del papel que deberían desempeñar en el nuevo contexto que se venía conformando.

“Durante los últimos años las IES públicas han estado sujetas a revisión, pareciera urgir un replanteamiento de finalidades, procesos educativos y formas de organización, en virtud de las condiciones cambiantes y de la operancia de principios y, formas que hoy las rigen”. (Glazman; 1990: 172).

En este marco, el objetivo de este capítulo será hacer un breve análisis sobre las funciones de la universidad<sup>7</sup>: docencia, investigación y extensión. Primero desde el punto de vista de su desarrollo en un contexto histórico, pues es desde aquí, que se ha descalificado la funcionalidad de las IES, ya que la evaluación que se hace de ellas en el actual momento, marcado este por un modelo neoliberal se les considera poco funcionales para cumplir con los requisitos que impone una nueva división internacional del trabajo. Posteriormente, se volverá a abordar las funciones pero en su contexto institucional, se estudiará la situación que guarda el sistema de educación superior, su estructura y desenvolvimiento, tanto del sector público como del privado, la matrícula, docentes y posgrado.

La crisis que presentan las IES operan a través de tres funciones específicas, a saber: docencia, investigación y extensión de la cultura y servicios, el desempeño de dichas funciones deben contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales y al proceso de desarrollo del país.

Estas necesidades se modifican en la medida que cambian las condiciones históricas y económicas además de los intereses de las clases sociales.

Últimamente se ha cuestionado mucho el desempeño de las IES y su vinculación con la sociedad, pero no se cuestiona la bondad de sus fines, sino de su operancia, funcionalidad y organización

---

<sup>7</sup> Se habla principalmente de este tipo de instituciones porque es en las que mas se nota el cambio de prototipo. Se habla de universidad ó de IES en términos genéricos, cuando se hable de una institución en específico se aclarará.

Desde la perspectiva utilitaria que ve en las universidades la institución donde predomina la docencia y por lo tanto entre otras cosas se preparan profesionales para el aparato productivo, la crítica va en el sentido de que es necesario analizar sus funciones.

La claridad en cuanto a considerar a las IES públicas como centros de creación y difusión del conocimiento, permite oponerse a planteamientos limitados al utilitarismo, que entiende como conocimiento necesario únicamente aquel que se ubica en el área de la aplicación inmediata para fines de la producción económica (Glazman, 1990:176).

Para abordar el problema de la vinculación IES - sociedad es necesario considerar su dimensión social. Por lo tanto se hace indispensable partir de condiciones históricas y sociales en las cuales se producen y de acuerdo a ellos evaluar la eficacia de la universidad para satisfacer las necesidades sociales, es decir el análisis apuntará a su funcionalidad y ante desajustes o asincronías, buscar su adaptación a las nuevas condiciones del país. (Mendoza, 1990:297).

Cada sociedad en una etapa determinada genera un modelo educativo dominante, las épocas de crisis marcan el agotamiento de dicho modelo, que por otra parte está muy ligado al patrón de acumulación de capital, cuando este cambia empieza a ser criticado y comparado con ideales educativos alternativos.

Un paradigma educativo que en un determinado momento histórico es el adecuado, cuando las circunstancias se modifican este tiende a modificarse también; y no porque haya cambiado sus parámetros internos, sino que se han transformado los patrones externos que lo evalúan.

Si analizamos la evolución de la universidad en México, durante el presente siglo, vemos que surge con una concepción humanista espiritualista que postulaba el desarrollo individual, y por lo tanto se desarrollaron las profesiones de corte liberal.

A partir de los años treinta este ideal educativo fue duramente criticado por su falta de compromiso social con los procesos políticos y económicos que estaban impulsando el Estado.

Posteriormente cuando se inicia el proceso de industrialización en el país se considera a la universidad y a las demás instituciones de educación superior surgidas ya en los años cincuenta, como motor del desarrollo económico; habían cambiado los patrones evaluativos y los profesionales que estaban preparando debían ser funcionales al desarrollo económico del país. Por lo tanto la concepción que se tenía de la educación superior era modernizante y tecnocrática.

En cada periodo histórico se evalúa cómo la universidad satisface las demandas de una sociedad dividida en clases sociales, dentro de la cual cada una de ellas presenta diferentes demandas a la universidad.

Algo que es importante tomar en cuenta es el espacio desde el cual se evalúa el desempeño de dicha institución, pues será diferente la concepción que tenga de esta, el estado, los empleadores, los especialistas, los partidos políticos e incluso las diferentes instituciones de educación superior. Cuando la evaluación que se ha realizado es de fuera de la institución se les ha considerado poco funcionales y anacrónicas.

La idea de vinculación o desvinculación de las universidades y la sociedad surge con el desarrollo de la producción capitalista a nivel mundial, cuando los saberes adquieren autonomía, es decir con el surgimiento de la escuela como espacio específico para impartir educación, esta se aleja del ámbito social (familia, trabajo, cultura, etc.) cuando se formaliza el proceso de aprendizaje espontáneo que se dan en las diferentes prácticas sociales (Mendoza; 1990:301)

Por lo anterior no se podía hablar de desvinculación cuando la calificación en el trabajo se adquiría en el trabajo mismo como se daba en la producción artesanal y cuando la cultura se adquiría también a través del tejido social, pues no existía una institución encargada de socializar y transmitir conocimientos y cultura.

Pero en la medida que la educación va adquiriendo autonomía de la sociedad, empiezan a existir conflictos entre ambas instancias, pues la primera empieza a institucionalizarse y adquirir su propia lógica.

Cuando la educación presenta autonomía con respecto al campo laboral y este exige que forme profesionales capacitados para el desarrollo económico y en términos del segundo esto no se da, se empieza a hablar de desvinculación entre las necesidades de la sociedad y la universidad.

La refuncionalización de la universidad y su vinculación con las necesidades sociales es uno de los principales objetivos de las políticas estatales. Uno de los sujetos sociales cuya evaluación más impacta sobre la vida de las IES públicas es el Estado, por la influencia que tiene este en relación a su financiamiento. Sin embargo, existen otros agentes sociales que están influyendo en el devenir de las instituciones educativas como puede ser las clases sociales que detentan el poder económico y que esperan que las IES formen recursos humanos en función de las necesidades del mercado de trabajo.

Dependiendo de quien evalúe se forman diferentes juicios evaluativos sobre su funcionamiento. Sin embargo, algo en lo que coinciden actualmente las evaluaciones externas es que las relaciones entre necesidades sociales y universidad es satisfacer las necesidades del mercado.

Si bien no debemos estar en el extremo de suponer que las IES son simplemente formadores de recursos humanos capacitados para el mercado, tampoco lo debemos de estar al considerarlos entes separados y al margen de lo que suceda en el país.

Lo que hace la universidad es traducir a su propio lenguaje las necesidades que la sociedad le presenta, es decir elabora sus propios proyectos académicos a partir de las necesidades sociales.

Se puede hablar de calidad en un sistema educativo cuando al mismo tiempo de que sea capaz de asumir responsablemente las grandes exigencias que le plantea la sociedad realice las tareas creativas que surgen de su propia naturaleza.

A continuación se hará una breve recapitulación sobre el entorno histórico en el que se ha desarrollado las IES y sus relación con las políticas estatales, lo que nos permite entender una forma de enfocar la vinculación entre las IES y las necesidades sociales ( Mendoza:1990;312).

De 1940 a 1965 la funcionalidad de las IES estuvo muy bien ligado al proyecto de desarrollo económico y al proceso de industrialización por lo cual las políticas estatales fueron de franco apoyo a dichas instituciones. La educación se convierte en un factor de unidad nacional y se abandona la idea de clases sociales; por lo tanto, se convierte en el medio de movilidad social.

El proceso de industrialización requería de la calificación de la fuerza de trabajo, las IES cumplían con esto y el sistema con la generación de empleos, ambos factores estaban vinculados, dándose una adecuación entre oferta y demanda de profesionales y los planes de estudio estaban acordes con las necesidades de la industrialización.

Tanto las profesiones liberales como las nuevas especialidades de técnicos y administradores encontraron su sitio en las jerarquías laborales, lo que le dio a la educación superior y específicamente a la universitaria una excelente relación beneficio-costos.

El crecimiento de la universidad, la demanda de recursos humanos y la diversificación de la estructura social fueron tres componentes armónicos de un proceso que funcionaba más o menos así: hay crecimiento de la demanda social de educación y la universidad crece paralelamente para permitir a muchos sectores sociales la movilidad social, el mejoramiento en la ubicación de la pirámide de las clases lo que la gente espera de los estudios universitarios ( Fuentes;1984:43 ).

Durante esta etapa la idea de que el desarrollo individual nos lleva al desarrollo social, convierte a la universidad como un medio de promoción social y se propicia la formación de profesiones liberales.

Lo anterior nos define que la concepción sociológica dominante es la funcionalista: socialización de nuevas generaciones con una cultura homogénea, movilidad social como resultado del esfuerzo individual, selección social de tipo meritocrático y el paso de una sociedad tradicional a una moderna.

Sin embargo, con la crisis que empieza a aparecer a finales de los años 60 y que marca el inicio del fin de un modelo de acumulación que había dado como resultado una gran desigualdad en la distribución de la riqueza generada por el proceso de la industrialización cambia las relaciones entre estado y universidad.

El crecimiento económico que se había basado en la sustitución de importaciones generó una gran desigualdad social, económica y política lo que aunado a la socialización de la economía que promovían los monopolios requiriendo profesionales asalariados, originó que junto con un contexto externo propicio se generara desde las universidades un cuestionamiento al modelo económico oficial.

Lo anterior nos lleva de un período de consenso a una ruptura de estado y universidad que se ve marcado por el movimiento estudiantil del 68. De una situación en que el estado consideraba la "funcionalidad de la universidad" pasa a una disfuncionalidad.

La universidad que egresa profesionales liberales pasa a ser considerada con un obstáculo para el desarrollo pues ya no es capaz de formar a los profesionales que requiere la nueva fase del desarrollo económico del país, se empieza hablar sobre desvinculación entre la universidad y los requerimientos que la sociedad necesita.



Esta desvinculación muestra una primera contradicción: la expansión universitaria que se generó al abrigo del modelo industrializador ya no corresponde al número de empleos que genera la economía la cual se encontraba a principios de la década de los 70 en una etapa de estancamiento económico.

Sin embargo, la dinámica social que ve que el mercado laboral se estrecha y ya no ofrece el número adecuado de puestos ocupacionales y que por otro lado la desigualdad en la distribución del ingreso ha hecho que los estudios profesionales estén mas alejados de la gran mayoría, ven en ellos la única posibilidad de mejorar su situación en una estructura social que ofrece cada vez menos posibilidades de alcanzar un bienestar y estabilidad económica.

Ante esta situación y lo contrario de lo que se podía esperar ante un estancamiento económico, se agudiza el proceso de masificación de matrícula sobre todo en las universidades.

Pero ahora el aumento en la matrícula universitaria no se debe a las exigencias del aparato productivo, si no al crecimiento del sistema educativo en su conjunto, ya en la década de los 70 la expansión educativa no se identifica con democratización si no se habla de masificación y las funciones universitarias entran en una contradicción (la función de selección social restringe el acceso, pero la función política exige una ampliación de oportunidades).

Al modificarse las condiciones económicas en que se mueven la sociedad, el modelo de universidad con prácticas pedagógicas organizadas como cátedra y hechos para formar profesionales liberales deja de ser funcional cuando ahora se enfrentan a una educación superior masificada, sin embargo, no todos en la universidad están de acuerdo con la refuncionalización de la institución y se le considera ineficiente e inoperante

La ruptura entre Universidad y Estado se da en varios campos, por un lado la institución cuestiona al discurso político y el modelo de sociedad alcanzado después de la industrialización y el estado cuestiona la operatividad de la universidad. Pero este cuestionamiento no se da aislado si

no que se acompaña con movimientos sociales que vienen cuestionando a si mismo la organización social, Vgr; el movimiento ferrocarrilero, el de magisterio, del IPN y el médico.

Al debilitarse el modelo desarrollista se debilita la teoría funcionalista que le da sustento sin embargo no desaparece de todo del ámbito educativo y convive con una concepción marxista.

El proceso de refuncionalización de la universidad transita por dos caminos, por un lado se trata de establecer una reforma educativa que busca una readaptación al sistema y otro modernizante que indaga sobre nuevos caminos para la universidad, el segundo choca con demasiados obstáculos internos sin embargo obtiene algunos logros.

Durante los años posteriores al movimiento del 68, la función económica de la universidad no es considerada por el Estado, pues lo que le interesa mas es la recuperación de su legitimidad. En este período el apoyo financiero a la expansión de la matrícula fue importante para recuperar su imagen educacionista; se pospone el problema de la coincidencia entre la oferta y la demanda de profesionales a través del proceso modernizador de funcionalizar a las IES mediante nuevas organizaciones económicas, formación de profesores, apoyo a nuevas modalidades educativas de carácter técnico que trajo aparejado la creación de nuevas instituciones (por ejemplo: Colegio de Bachilleres (CB) Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT), los Centros de Educación Técnica (CET) y los Centros de Estudios Tecnológicos y Agropecuarios, a finales de los 70 se crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

La política modernizadora seguida por el Estado a partir de 1978 esta definida por la búsqueda de adecuación de la educación superior a las condiciones del desarrollo del país. Diversos estudios coinciden en inscribirla en un proyecto teocrático que se sustenta en planteamientos pragmáticos y funcionalistas que apuntan en una doble dirección: recuperar la funcionalidad de la función económica de las universidades para ajustarlas a las necesidades del aparato productivo, y replanteando a asimismo la función política e ideológica. (Mendoza:1990; 333).

Durante este período la economía presenta serios inconvenientes que se caracterizan principalmente por una incapacidad de la industria para sostener un crecimiento económico, un campo completamente descapitalizado y un conjunto de reivindicaciones sociales que venían posponiéndose desde sexenios anteriores, así como un proceso de endeudamiento que generaba grandes desequilibrios para el país.

Ante esta situación se intenta crear un mecanismo de planeación central que facilitara la resolución de la problemática, se crea en ese tiempo la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A partir del enfoque de la planeación la educación superior y la universitaria en específico sería refuncionalizada; dentro de dicho esquema se realizarían estudios prospectivos acerca de los requerimientos de profesionales y técnicos que presentara el aparato productivo y así tratar de ajustar la matrícula.

Se retoma la función económica de la educación superior y su papel de promotor del desarrollo económico; asimismo, la planeación serviría para la asignación racional de los recursos.

Las políticas hacia la educación superior estaría entonces bajo tres direcciones: racionalidad al crecimiento de la matrícula, vincular a la universidad con la sociedad y aumentar la eficiencia de las instituciones.

A partir de los descubrimientos de reservas petroleras se inicia una política de fuertes inversiones además de la industria petrolera se fortalecen otras ramas industriales.

La dinámica que impulsaba la economía trajo consigo otro fenómeno, entre ellos el más importante fue el crecimiento desmedido de las importaciones que junto con la dependencia tecnológica que presentaba la industria originaron un grave desequilibrio en balanza de pagos que mientras el precio del petróleo no cambió, pudo sortearse la problemática generada, pero cuando la situación internacional se modifica y el precio del petróleo se derrumba la economía mexicana

sufre una seria contracción de los ingresos recibidos y la deuda contraída para desarrollar el petróleo nos lleva a un nivel muy crítico de solvencia económica.

Sin embargo, a pesar de la crisis de 1982 y de su agudización en 1987 y no obstante que en este período empieza a tener presencia el pensamiento neoliberal, la educación sigue manejándose en el ámbito político como un medio para elevar el crecimiento económico y remontar la crisis.

Con las políticas de ajuste aplicadas a la economía nacional bajo el cuidado y la vigilancia de Fondo Monetario Internacional, se presenta una disminución del gasto público, del gasto social y dentro de este el educativo.

En el momento en que ya no se cuenta con recursos financieros ni materiales, se hace necesario cambiar la estrategia de incrementar la matrícula de educación superior para atender la demanda social, es inoperante la política que se venía aplicando de diferir los problemas de empleo con políticas educativas, si bien se pudo hacer en décadas pasadas y en crisis pasadas, en la actualidad no hay viabilidad para ese tipo de políticas en un contexto de crisis social generalizada, en el que el desempleo y el subempleo son amenazas reales a los que se enfrentan los egresados de las IES.

Es un hecho que al buscarse la correspondencia entre oferta y demanda de profesionales mas que apoyar la función económica se cumplía con la función ideológica. Si bien a través de la planeación se trataba de prever el mercado de trabajo y hacerlo coincidir con la matrícula por áreas y carreras, esta siempre quedó en ejercicios de escritorio.

Además en la medida que la planeación es indicativa y no obligatoria para las IES, las posibilidades de éxito se diluyen.

Es necesario también hacerse la pregunta de si sólo la función docente, capacitación de los recursos humanos es la única función de la universidad o si tiene otras a través de las cuales vincularse con la sociedad.

Una rigidez en el mercado de trabajo, una disminución del empleo en el sector público (debido a la política de ajuste), el cierre de fuentes de trabajo en el sector privado (crisis que sufren las empresas), un desarrollo del mercado informal y de la economía subterránea, inestabilidad en el empleo y una inseguridad acerca del futuro de la economía son algunas de las características con las que cierra la década de los ochenta.

Frente a esta situación la universidad no podrá enfrentar los nuevos retos a través de caminos seguidos con anterioridad, el mecanismo para tratar de hacer coincidir la oferta y demanda de profesionales es ya inviable en los noventa, pues ello nos llevaría a cerrar carreras e incluso algunas IES estarían condenadas a su desaparición.

Las condiciones actuales del mercado exige a la universidad un nuevo replanteamiento de sus funciones de docencia, de investigación y de difusión de la cultura, para que se adapte a un mercado laboral completamente heterogéneo, que bajo esquemas de mediana y pequeña empresa, del sector informal, de economías campesinas etc., pueda vincularse con las necesidades que estos sectores solicitan a dicha institución.

Se hará necesario que esas instancias presenten sus demandas para que la universidad las traduzca y las pase a un lenguaje académico y juntos establecer el nuevo perfil del profesionalista al que se quiere aspirar.

### **3.1 FUNCIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Otro aspecto que es necesario abordar para explicar la vinculación de las IES con la sociedad es lo que se refiere a la operatividad de sus funciones: docencia, investigación y difusión cultural

Es evidente que el nuevo modelo de desarrollo económico y social ha exigido un replanteamiento estructural de los contenidos, métodos y técnicas de la educación, de la investigación y la extensión de la cultura, de la orientación de las profesiones en los mercados de

trabajo, de la producción y de la distribución de conocimientos y su organización disciplinaria y de las relaciones de la universidad con la sociedad y el sistema productivo ( Muñoz,1995:31 ).

Las IES latinoamericanas actualmente tienen que decidir si debido a la creciente importancia que adquiere la ciencia y la tecnología en el nuevo escenario internacional les conviene dedicarse a formar a los agentes que generen o transmitan los conocimientos requeridos por diferentes sectores del sistema económico.

Los modelos universitarios que así están surgiendo tienen como característica la institucionalización de la colaboración directa con la producción industrial. Ya no se trata de un vínculo abstracto con el desarrollo económico, la productividad o la movilidad ocupacional, sino de una respuesta concreta a la demanda de las industrias para el desarrollo de ciertos conocimientos, que se convierten en fuentes de poder y de ganancias económica. Algunos estudiosos consideran que esta situación podría limitar la libertad que las IES tienen para impartir educación

Si la tendencia de la vinculación de las IES con el aparato productivo es en el sentido de satisfacer la demanda de profesionales para las industrias, podría suceder que en los nuevos países industrializados se esté produciendo con nuevas tecnologías, pero no la estén generando ellos mismos lo que obstaculizará su desarrollo endógeno y autodeterminado .

Otra propuesta sería hacer competitivas a las empresas nacionales a través de la adopción de tecnologías mas eficientes o asociándose con empresas exportadoras nacionales que generan al interior del país una demanda efectiva de tecnologías desarrolladas por nuestras instituciones de educación superior, ya que damos por entendido que a las empresas transnacionales no les interesa la tecnología que generaran nuestras universidades.

Las ramas del sector productivo que consumen alta tecnología están en manos de empresas transnacionales , las cuales satisfacen sus necesidades tecnológicas en mercados desarrollados. Es

decir, la demanda efectiva que tuvieran los investigadores latinoamericanos sería prácticamente nula.

Por lo tanto existen factores estructurales que actúan en contra de los resultados que puedan obtenerse con los esfuerzos por acercar a los académicos con el sector productivo.

Es probable que las IES solo puedan contribuir al desarrollo científico y tecnológico mediante una estrategia que evite los efectos de la introducción gradual de tecnología de punta a empresas. Parece ser que un papel muy importante de las IES sería difundir y adaptar tecnologías.

Sin embargo, a pesar de todos los cambios, aún hoy cuando pensamos en la universidad suponemos una institución predominantemente docente; un espacio específico de formación de profesionales. El reconocimiento social que las IES logra obtener en la actualidad, se vincula casi con exclusividad a esa función.

En el conjunto de la sociedad existe una escasa percepción de las funciones de investigación y de difusión que también cumplen estas instituciones. Es por ello que llega a considerarse que la docencia y el otorgamiento de títulos es la función última de las IES y la que socialmente se demanda de una manera inmediata.

Pero no solo desde el reconocimiento y la demanda social, la universidad se le identifica por su función docente, sino también por su actual organización y estructura académico-administrativa, en escuelas y facultades, la composición del personal que trabaja en ella básicamente docente, el ejercicio del presupuesto indica también la supremacía de la docencia sobre la investigación y la difusión.

Su carácter netamente profesionalizante es una situación reciente. Surge en la década de los sesenta estrechamente unida a un proyecto nacional de desarrollo que planteaba la necesidad de vincular las universidades con las demandas de formación de recursos humanos para el aparato productivo.

La docencia es la actividad de mayor peso en las IES, pues la idea tradicional de educación se asocia con la relación entre alumno-maestro.

Tradicionalmente en las instituciones universitarias predominaba la organización que distinguía estructuralmente las funciones de docencia (a través de escuelas que solo otorgan las licenciaturas y de facultades que otorgan maestría y doctorado), la de investigación a través de institutos de investigación y la difusión cultural que se implementa a partir de una dirección que es creada para ese efecto.

Esto todavía persiste pues hay universidades que imparten sólo dos o tres carreras (función docencia ) y no se realiza ni investigación y por lo tanto tampoco difusión.

Algunas facultades de la UNAM crearon centros de investigación donde se incorporaron maestros de tiempo completo que además de la docencia se dedicaron a la investigación; investigadores de algunos institutos dan clases en escuelas y facultades. No es hasta los años setenta, que a partir de las reformas educativas se intenta una organización académica que combinara las funciones de docencia, investigación y difusión cultural, que estaba separadas institucional y físicamente entre diferentes escuelas (De Ibarrola;1984:19 ).

Surge entonces una nueva organización académica que se organiza en forma departamental y como resultado de esto se crean el Colegio de Ciencias y Humanidades promovidos por la UNAM; La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM ) promovido por el gobierno federal y la ANUIES; el Centro Interdisciplinaria de Ciencias de la Salud y la Unidad Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA), a instancias del Instituto Politécnico Nacional.

Este tipo de instituciones se ha tenido que enfrentar a obstáculos como es, la falta de formación de los docentes en la investigación, a pesar de la creación de programas implementados para este fin.



Uno de los problemas a los que se enfrentan no solo las instituciones arriba mencionadas sino todas las IES en general, es la formación de profesores, pues como se ha dicho anteriormente, en el proceso de masificación de la matrícula se improvisaron muchos de ellos, actualmente, el problema se agrava pues las crisis económicas y los ajustes presupuestales han ido cerrando las posibilidades de crear plazas de tiempo completo y de medio tiempo, lo que ha generado un incremento de profesores de asignatura reclutados entre los egresados de las IES, que ante la insuficiencia o inexistencia de un mercado de trabajo, se han incorporado a la docencia sin tener antes una práctica profesional lo que ha originado un empobrecimiento de la práctica docente.

Sin embargo, este problema también tiene otro aspecto a considerar a futuro o bien en algunas IES ya está presente, y es que ante la dificultad creciente de otorgar tiempos completos y medios tiempos, los profesores que ya cuentan con estos nombramientos desde los años setenta, están llegando a una etapa en la que muchos de ellos se irán jubilando, y no parece estar implementándose de manera formal un programa que forme a los nuevos profesores que sustituirán a los que vayan retirando.

Se han realizado muchos esfuerzos que se han traducido en programas de formación de profesores, algunas IES han generado sus propios programas como un intento de solventar esta problemática que aqueja a muchas instituciones, sobre todo se han generado en las IES de mas prestigio, por ejemplo diplomados y maestrías en educación superior en la UNAM, IPN.

Con respecto al financiamiento para la formación de profesores tenemos programas de becas para estudiar posgrados, como la beca SUPERA que otorga la ANUIES o CONACyT ó bien para impulsar la titulación y obtención de grado; la UNAM cuenta con el fondo de becas del COSNET para profesores del sector tecnológico, el IPN ha implementado algunos programas propios o bien se ha vinculado con otras instancias como la UNAM para llevar a cabo dicha formación; aunque sigue siendo un problema en las IES el nivel terminal de dichos posgrados, pues existen diversos obstáculos de diferente índole que hacen que los egresados con grado sea un escaso porcentaje.

Podríamos acercarnos más al conocimiento de la función docente si analizamos brevemente la estructura de la educación superior, la organización de las carreras por áreas académicas, nivel académico de los docentes y la vinculación que tiene el sistema educativo con el aparato productivo y social.

### **3.2 ESTRUCTURA DE LA EDUCACION SUPERIOR**

El sistema educativo mexicano está formado por un conjunto de instituciones que se agrupan en tres niveles de educación, educación básica, media superior y superior; las cuales pueden ser a su vez públicas y privadas.

En este trabajo sólo se analizarán las instituciones de educación superior (IES), se excluirá de este nivel a las escuelas normales, no porque no jueguen un papel importante en el desarrollo del país, sino porque su rango de licenciatura es reciente. El nivel superior, incluye carreras profesionales cortas, estudios de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado. Con el objeto de estudiar como se ha venido desarrollando la Educación Superior en México es necesario describir los diferentes tipos de instituciones que conforman este nivel.

El sistema de educación superior, está constituido por un conjunto de instituciones cuyos objetivos, organización, creación, finalidad, cobertura, etc., son dispares y heterogéneos. La heterogeneidad de estos subsistemas es muy grande, por ejemplo sus tamaños, cobertura, matrícula, carreras, número de docentes, etc. Esto no quiere decir que sea negativo, pues cada institución en base a su contexto, recursos y objetivos debe fijar sus propios paradigmas, pero se hace necesario que haya entre las IES un consenso mínimo que permita tener un determinado nivel de funcionamiento y de calidad. La problemática que surge de ésta heterogeneidad es la falta de coordinación y comunicación interinstitucional, lo que muchas veces dificulta una planeación global.

Entre las causas de esa diferenciación, podemos apuntar tiempo de vida de la institución, naturaleza de ésta, contexto en el que surgió, recursos disponibles, apoyo político, capacidad de gestión de sus autoridades entre otras.

Como apuntamos antes el conjunto de las IES realizan funciones de docencia, investigación, extensión cultural y servicios, además realizan actividades de planeación, evaluación, normatividad, administración, financiamiento y la vinculación con los sectores sociales y productivos.

En la actualidad la educación superior está constituida por:

### **Instituciones Públicas**

Universidades autónomas ( la autonomía se crea a través de un acto legislativo del Congreso de la Unión ó los congresos de los estados ).

Las universidades públicas estatales (Instauradas por los congresos estatales como organismos públicos con personalidad jurídica, algunas no tienen autonomía pues las autoridades son nombradas con la intervención del estado).

Los institutos dependientes del estado ( tanto la institución como sus autoridades son nombrados por éste, tiene injerencia además en su administración, en sus planes y programas de estudio a través de la Secretaría de Educación Pública ) dentro de este grupo destacan los institutos tecnológicos y recientemente las normales.

Es necesario mencionar que solamente la UNAM y el IPN tienen cobertura nacional.

## **Instituciones Privadas**

Conformadas por universidades, institutos y escuelas, que pueden tener validez oficial a través de un acuerdo expreso del presidente o bien incorporadas, las cuales requieren de reconocimiento de sus planes y programas por parte de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos estatales o bien de alguna universidad autónoma.

A continuación se hará un breve resumen sobre el desenvolvimiento de algunas de las instituciones mencionadas.

### **3.2.A) Subsistema de Educación Tecnológica**

La educación técnica en México data de 1529, cuando Fray Pedro de Gante fundara el Colegio de San José de los Naturales, con el objeto de enseñar a los indígenas conocimientos elementales del arte industrial, tales como pintura decorativa, herrería artística, escultura en madera y carpintería, además de enseñarles el español. Durante la época virreinal la educación técnica pasó a manos de los talleres, bajo el sistema maestro-aprendiz (León: 1986;13 ).

En 1767 se funda el Colegio de las Vizcainas con la finalidad de impartir artes y oficios para las mujeres. En 1792 se establece el Real Seminario de Minas, institución que Fué destinada a la formación de técnicos para dirigir el trabajo de las minas y llevar a cabo el beneficio de los metales.

La Escuela de Comercio de la Ciudad de México se fundó hasta 1854 y su plan de estudios constaba de 4 años. En 1856, el Presidente Comonfort creó la Escuela de Artes y Oficios para técnicos que trabajaran como maestros de taller y obra. En 1857se fundó la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria, cuyos cursos duraban 4 años para veterinaria y 7 para agricultura.

El presidente Benito Juárez expide la Ley Orgánica de Instrucción Pública en donde se reconoce como escuelas de instrucción secundaria a la de Agricultura y Veterinaria, la de

Ingenieros y la de Artes y Oficios, así como la de Comercio y Administración, en 1880 se establecieron carreras a nivel profesional (León: 1986,13 ).

En 1883 se reforma la Ley de Instrucción Pública, estableciéndose la Escuela Nacional de Ingenieros, con su anexa la Escuela Práctica de Laboreo de Minas y Metalurgia y la Escuela Nacional de Agricultura. La Escuela Nacional de Ingenieros impartiría las carreras de metalurgista, ensayador y apartador de metales, ingeniero topógrafo e hidrógrafo, ingeniero industrial, ingeniero de caminos, puertos y canales, ingeniero de minas y metalurgista e ingeniero topógrafo, asimismo se instituyeron las carreras de médico veterinario e ingeniero agrónomo (León:1986;15-16 ).

Porfirio Díaz reconoce oficialmente la Escuela de Medicina Homeopática en 1885, donde se impartía la carrera de médico cirujano homeópata y en 1905 se crea la carrera de contador de comercio en la Escuela Superior de Comercio y Administración.

En marzo de 1907 por decreto se reorganiza la Escuela de Artes y Oficios, estableciéndose estudios sobre carpintería, herrería, tornería, cantería, fundición, pintura decorativa industrial, electricidad aplicada a la industria y mecánica aplicada a la industria, los cuales se realizarían durante 3 o 4 años ( IPN:1977,17).

En 1919, Venustiano Carranza transforma la Escuela de Artes y Oficios en la Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos y Electricistas En ella se impartían carreras de ingeniero mecánico y de ingeniero electricista, así como cursos de técnicos en dichas ramas. Más tarde cambió su nombre a Escuela de ingenieros Mecánicos y Electricistas, pasando a depender del Departamento de Enseñanza Técnica de la Secretaría de Educación Pública; es hasta 1932 cuando cambia su nombre a Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica. En 1936 se incorpora al Instituto Politécnico Nacional, separando nuevamente las carreras originales e incluyendo las especialidades de ingeniería en comunicaciones eléctricas (más tarde ingeniería en comunicaciones y electrónica) y la de ingeniería aeronáutica (León.1986,17-18).

En 1922, se crea la Escuela Técnica de Maestros de la Construcción, cuyo objetivo era formar técnicos de nivel medio en diferentes ramas de la construcción. En 1931 se transforma en Escuela Superior de Construcción, con las carreras de ingeniero constructor, proyectista técnico y constructor técnico., la duración de los estudios era de 4 años y como requisito estaba el haber estudiado la preparatoria técnica de 4 años. Posteriormente pasó a formar parte del Politécnico con el nombre de Escuela Superior de ingeniería y Arquitectura (León:1986;19 ).

El Instituto Técnico Industrial fue creado en 1924, sus cursos preparaban técnicos, cuyos egresados salían como montadores mecánicos, montadores electricistas y peritos automovilistas, sus planes se aplicaban en 4 años y se requería únicamente la primaria. Este plantel se convirtió mas tarde en la vocacional N° 1. La Escuela Vocacional N° 2 se formó a partir del Centro Industrial Obrero ( León: 1986;19 )

Para apoyar a la industria textil se formaron la Escuela Federal de Industrias Textiles N° 1 en Río Blanco, Veracruz y la Escuela Federal de Industrias Textiles N° 2 en Villa Obregón , D.F., ambas se incorporaron al IPN, la primera desapareció posteriormente y la segunda se convirtió en Escuela Superior de Ingeniería Textil.

Como podemos observar la anarquía y dispersión de recursos que caracterizaba a la educación técnica, llevaron a elaborar un proyecto que fue el antecedente del IPN. La creación del Instituto Politécnico Nacional a diferencia de otras instituciones fue gradual. Su creación reunió a diferentes instituciones bajo una sola administración dependiente del Departamento de Enseñanza Técnica de la Secretaria de Educación Pública del Gobierno Federal, es decir su origen es el producto de una reorganización administrativa.

La creación formal del Instituto Politécnico Nacional fue el resultado de las nuevas orientaciones que se dieron a la educación en 1935, durante el régimen de Lázaro Cárdenas e incorporado al Plan Sexenal en el que se establecía que debía darse preferencia a la educación técnica para así capacitar al hombre para transformar la naturaleza y obtener los productos que servirían para mejorar el nivel de vida de la población.

Es hasta 1936 cuando nace oficialmente el Instituto Politécnico Nacional, el cual es la institución más importante dentro de éste subsistema, por su carácter público y nacional ya que su presencia se extiende a toda la república a través de escuelas, centros y unidades de enseñanza e investigación.

El Instituto Politécnico Nacional cuenta con 12 escuelas y tres centros interdisciplinarios, en donde se imparten 50 licenciaturas, 16 especialidades, 43 maestrías y 17 doctorados (SEP-IPN:1993; ). El CINVESTAV imparte 21 cursos de maestría y 20 de doctorado. ( datos del Departamento de Actualización Profesional y Desarrollo Docente. UPIICSA ).

Hasta 1997 este subsistema estaba formado por 100 instituciones públicas, de las cuales 73 son institutos tecnológicos, 21 agropecuarios, 4 tecnológicos del mar y un forestal.

Sus propósitos son: ofrecer estudios en el campo de las tecnologías, desarrollo de proyectos de investigación para satisfacer necesidades regionales y nacionales, vincular la educación superior tecnológica con los sectores sociales y productivos.

Actualmente el subsistema es coordinado por la Subsecretaria de Educación e Investigación Tecnológica, coordinación que se realiza a través de la Dirección General de Institutos Tecnológicos y de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria y del Mar.

Su financiamiento es federal y en estas instituciones se ofrecen principalmente carreras en las áreas de ingeniería y administración. La investigación casi no se realiza en éstas instituciones a excepción del Instituto Politécnico Nacional y algunos tecnológicos del interior.

Son centros educativos orientados fundamentalmente a la enseñanza y no son autónomos, y tanto la designación de autoridades como lo que se refiere a los planes de estudio son decisiones que son tomadas por las autoridades centrales

Es necesario que el subsistema tecnológico aumente más su matrícula en licenciatura. En el ciclo 1992-1993 solo representaba el 15% de la matrícula de educación superior, frente a un 56.6% del subsistema universitario, para el ciclo 1993-1994 significó un 16%, pero para 1997 era 26.2%, en relación al total de la matrícula pública ( sin tomar en cuenta las normales). Ver cuadro No. 1

A pesar de que se ha incrementado esta proporción esto todavía no es lo suficientemente significativo para garantizar una aportación de egresados acorde con la nueva etapa de desarrollo tecnológico en el que está inmerso nuestro país ajen a la modernización que nos está exigiendo un TLC.

Con respecto al financiamiento de este subsistema tiene una dependencia prácticamente absoluta de los fondos del erario. Esto se conjuga con su planteamiento de origen, en el sentido de conservar la gratuidad de sus servicios. Existe una problemática de financiamiento propio, ya que no mantiene relaciones orgánicas y de financiamiento con las empresas a que supuestamente están destinados los servicios de sus egresados y de sus centros de investigación, esta afirmación es válida inclusive para empresas del gobierno federal (González:1994; 52 ), Sin embargo, se están abriendo posibilidades en algunas instituciones para incrementar recursos a través de la vinculación con el sector productivo.

### **3.2.B) Subsistema de Educación Universitaria**

Dentro del sistema de educación superior, las universidades constituyen el núcleo fundador de este nivel educativo y aunque son similares en su organización interna es necesario distinguir a la Universidad Nacional Autónoma de México de las estatales, ya que el tamaño, la diversidad y la importancia de la primera no permite compararla con las segundas (Kent:1993;348 ). Por otro lado el desarrollo de las políticas educativas llegan de diferente forma a la UNAM que al resto de las universidades, además de que mantienen relaciones con el Estado muy distintas.



La Universidad de México se fundó en 1551 por un decreto real. Inició sus actividades en 1553 y en 1595 el Papa Clemente VIII le concedió el título de Pontificia. La Universidad fue organizada en la misma forma que tenía la Universidad de Salamanca en España, siguiendo la tradición escolástica que estipulaba la sucesión de grados de bachiller, licenciado, maestro y doctor ( De Gortari:1980;185 ). Se impartían cátedras como: Teología, Sagradas Escrituras, Cánones, Leyes, Artes, Retórica, Gramática entre otras, incorporándose posteriormente otras cátedras.

Durante el virreinato la Universidad estaba sujeta al virrey, sin embargo hacia el interior de la institución la autoridad máxima era el Claustro, integrado por todos los graduados y representantes de los colegios; éste dictaba también el reglamento a que se sujetaba la Universidad.

En la época independiente se impartían cuatro carreras: jurisprudencia, teología, medicina y ciencias. Los cursos duraban entre tres y seis años y se obtenía el grado de licenciado. En esta misma época surgieron tres universidades más, a saber: en Guadalajara, en Mérida y en Chiapas, las carreras impartidas eran medicina y derecho.

En 1833 fue clausurada por Valentín Gómez Farías por "inútil y perniciosa " y en su lugar se establecieron seis escuelas, bajo la tutela de la Dirección General de Instrucción Pública:

La Escuela de Estudios Preparatorios.

La Escuela de Estudios Ideológicos y Humanidades

La Escuela de Estudios Físicos y Matemáticos.

La Escuela de Estudios Médicos

La Escuela de Estudios de Jurisprudencia.

La Escuela de Estudios Sagrados.

Este sistema de educación superior se complementaba con cátedras de Botánica, Agricultura, Práctica y Química aplicada a las Artes y se impartía en el Hospital y Huerta de Santo Tomás.

El presidente Santa Anna reabrió la Universidad en 1834, pero durante las pugnas entre liberales y conservadores ésta fue cerrada y reabierto varias veces. Fué hasta 1910 cuando Justo Sierra entonces secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes la reabrió con el nombre de Universidad Nacional de México .

Sin embargo durante la Revolución Mexicana las actividades de investigación estuvieron restringidas y solo unos cuantos investigadores podían asistir a congresos . Durante la sublevación de Huerta se pidió la renuncia a todos los investigadores .

La facultad de Humanidades se forma a partir de la Escuela de Altos Estudios en 1914, posteriormente se eleva a facultades las escuelas Nacional de Química y la Superior de Comercio.

A partir de ese momento la Universidad empieza a tomar la forma que actualmente conocemos, en 1910 se incorporó la Escuela de Altos Estudios con Cátedras de Biología Matemáticas, Física, y Química. A partir de 1925 se conformó en la Facultad de Filosofía. En 1930 se creó la sección de Ciencias y en 1935 se crearon las facultades de Ciencias Físicas y Matemáticas y de Ciencias Médicas y Biológicas. La Facultad de Ciencias se funda en 1939 (De Gortari:1980;357 ).

El subsistema universitario está integrado por 203 instituciones de las cuales 44 son públicas y 159 privadas repartidas en las 32 entidades federativas, todas imparten licenciaturas pero no en todas se ofrecen especialidades, estudios de maestría y doctorados.( Anuarios de ANUIES;1997).

La mayoría de instituciones universitarias públicas gozan de autonomía, sin embargo el desarrollo de este subsistema está a cargo de la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica.

La diferencia que se da entre el subsistema tecnológico y el universitario, es más bien de orden político administrativo que de orden funcional o económico; la evolución de los tecnológicos se ha ido modificando aproximándose a la naturaleza de las universidades y las universidades han desarrollado campos en los que antes solo los tecnológicos participaban.

La heterogeneidad se da más bien hacia el interior de cada subsistema sobre todo en relación al tamaño (número de profesores, de alumnos, de carreras, de institutos y centros de investigación) y a sus características de desarrollo.

El subsistema universitario tiene como núcleo las universidades públicas, las cuales son subsidiadas tanto por el Gobierno Federal como por las estatales, pero regidos por estatutos y formas de gobierno autónomos (salvo la Universidad de Guadalajara y Veracruz cuyos rectores los nombra el Gobernador)( Kent:1993,347 ).

Las universidades con más solidez ofrecen un abanico de opciones tanto en licenciatura como en posgrado, además de las actividades de investigación

La estructura de la mayoría de éstas instituciones es la tradicional, está organizada en facultades y escuelas para la enseñanza de licenciatura, los institutos se dedican más bien a la investigación y los posgrados se ofrecen en las facultades.

Las universidades públicas tienen incorporado los estudios de bachillerato a través de la escuela preparatoria, por lo tanto pueden abarcar los estudios medio superior, superior y posgrado.

CUADRO No. 1

**CICLO 1996 - 1997**  
**INSTITUCIONES Y MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

INSTITUCIONES PÚBLICAS		NÚMERO DE INSTITUCIONES	MATRÍCULA TOTAL	% CON RESPECTO AL TOTAL
UNIVERSIDADES	AUTÓNOMAS	28	730703	
	ESTATALES	16		
INSTITUTOS	IPN	1	63033	
	TECNOLOGICOSO	73	159978	
	AGROPECUARIOS	21	9681	
	DEL MAR	4	4501	
	FORESTAL	1	142	
OTRAS IES		48	22691	
<b>TOTAL</b>		<b>192</b>	<b>990 729</b>	<b>75.6%</b>
INSTITUCIONES PRIVADAS				
UNIVERSIDADES		159	189202	
INSTITUTOS		120	74603	
CENTROS		96	37412	
ESCUELAS		55	13134	
OTRAS IES		35	5149	
<b>TOTAL</b>		<b>465</b>	<b>319500</b>	<b>24.4%</b>
<b>TOTAL**</b>		<b>657</b>	<b>1 310 229</b>	<b>100%</b>
<b>**NACIONAL</b>				

FUENTE: Elaborado en base a los anuarios de ANUIES 1997.

\*Incluye los diferentes campus

\*\* Incluye solamente educación tecnológica y universitaria.

## FEMINIZACIÓN DE LA MATRÍCULA

Uno de los fenómenos más importantes que se han desarrollado en los últimos años es la creciente matriculación de mujeres en el nivel de educación superior, de 731 291 alumnos inscritos en 1980 en ese nivel el 30% eran mujeres, para 1990 significaron el 40% y datos de 1997 nos indican que este porcentaje se incrementó a 46% del total inscritos. ( Anuarios estadísticos. 1994-97. ANUIES ).

La tasa de crecimiento de la matrícula femenina de 1977 a 1993 fue del 256%, mientras que la matrícula masculina sólo creció un 61%." (Taborga;1995 :35 ).

El crecimiento de la matrícula de licenciatura en los últimos años es originado principalmente por la creciente participación de las mujeres en este nivel educativo, pues es precisamente la matrícula femenina la que ha tenido mayor dinamismo.

Las áreas de conocimiento en las que se incrementó más la presencia femenina, durante el período anterior señalado fue: Ingeniería y Tecnología 767%, Ciencias Sociales y Administrativas 427%, Educación y Humanidades 270%"(Taborga: 1995,35).

Las áreas de conocimiento que contaban con mayor población femenina en 1980 eran: Educación y Humanidades (57 %), Ciencias de la Salud ( 43% ) y Ciencias Sociales y Administrativas (38%) ; para 1997 lo anterior no se modificó en relación a las áreas de mayor participación femenina pero sí en su porcentaje , incrementándose su participación a 65%,60% y 55% respectivamente, lo anterior nos indica que se han venido reforzando las carreras de tipo tradicional, de ejercicio liberal, aquellas dirigidas al sector terciario de la economía Este incremento de la demanda de carreras liberales ocasionó así mismo una diversificación de estas en la oferta de las IES. (Anuario estadístico 1997. ANUIES.)

### 3.3 CRECIMIENTO DE LAS IES

Dentro del sistema de educación superior, el subsistema de educación universitaria fue el más solicitado en la década 1983-1993; atendió en promedio el 70% del total de la matrícula en educación superior, no obstante que la matrícula atendida por este sector disminuyó. La matrícula que ha dejado de atender ha sido recuperada por la educación tecnológica. (Datos obtenidos del anuario de ANUIES 1994)

Del total atendido por las universidades y tecnológicos públicos el 77.9% lo atendió el subsistema universitario y los tecnológicos el 22%. (ANUIES 1994)

Aunque la imagen tradicional de las instituciones públicas como establecimientos prestigiados aparentan perder influencia, esto no se refleja en las cifras, si observamos la magnitud de la matrícula, a pesar de que se están estableciendo límites precisos a su crecimiento. Las IES públicas en conjunta atendieron el 75.6% y las particulares el 24.4% de dicha matrícula en 1997 (ANUIES 1997).

Los factores que condicionaron el crecimiento del sistema fue la fuerte demanda para el primer ingreso a licenciatura y el gran crecimiento de la matrícula, esta última debido a la tasa de crecimiento poblacional que cambió el perfil de edades, a la acelerada urbanización y aspiraciones de la movilidad social y a una mayor demanda de profesionales en el mercado de trabajo y en menor medida a la política social emprendida por el gobierno, aunque estas no fueron elaboradas específicamente para ese efecto

El incremento de la matrícula originó el crecimiento de las IES; más universidades, más tecnológicos, más facultades, carreras, profesores, presupuesto, etc. La solicitud creciente de títulos profesionales para un desempeño laboral que antes no se requería, ha incidido en el aumento de la demanda educativa en la universidad

Lo anterior unido a la esperanza de movilidad social, ocasionó que las universidades fueran centros de expectativas para grandes sectores de la población ; sobre todo en épocas de crisis donde la movilidad social presenta rigideces.

Esta fase de crecimiento tuvo un logro social, sin embargo sus limitaciones se generaron porque los cambios cualitativos no se hicieron paralelos a dicho crecimiento lo que no permitió una elevación del nivel académico, esto sucedió en la mayoría de las IES con algunas excepciones.

En suma el crecimiento cuantitativo causó, entre otros, los siguientes fenómenos: alta diversidad y heterogeneidad, asincronía, atomización, desarrollo desigual y múltiples repeticiones innecesarias en estructuras, carreras y proyectos. ( Hanel y Taborga, 1993:31 ).

Los años 80's a diferencia de la década anterior presenció un crecimiento más moderado de la matrícula, la educación superior pública es la que ha prevalecido, sin embargo la que se imparte en forma particular ha mostrado ritmos de crecimiento significativos sobre todo en las entidades con mayor nivel socioeconómico como son: Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco.

El proceso de crecimiento, expansión y diversificación de la universidad y de algunas IES no fue un fenómeno que estuviera planeado y dirigido desde su seno, ni tampoco se debió a mecanismos de mercado ni a necesidades internas de las instituciones, sino más bien a cuestiones de orden político generados por negociaciones entre el Estado, los grupos demandantes y las universidades.

Actualmente, ante las tendencias demográficas y el crecimiento urbano, podemos esperar una demanda de educación superior creciente aún sabiendo que las IES públicas no cuentan con la infraestructura ni con los recursos necesarios para poder captarlas y se seguirá generando el problema de los "rechazados".

A estos problemas se unirá el hecho de que los sectores medios de la población seguirán buscando a través de la escolaridad ya no elevar sus status, sino por lo menos mantenerlo

## DISTRIBUCION DE LA MATRICULA

En las diferentes evaluaciones y diagnósticos que se han hecho sobre el sistema de educación superior, se ha detectado un severo desequilibrio en la distribución de la matrícula en cada nivel, carrera y área del conocimiento, encontrándose la siguiente situación: Casi la mitad de los alumnos inscritos en educación superior estudia alguna carrera del área de ciencias sociales y administrativas, cuando los cambios en la sociedad exigen nuevos perfiles profesionales.

En 1986 el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) recomendaba aumentar la matrícula en el área de Ingeniería y Tecnología y de las Ciencias Naturales y Exactas, de Educación y Humanidades y disminuir el área de Ciencias Sociales y Administrativas . Lejos de cumplirse con estas metas tenemos que la matrícula de Ciencias Sociales y Administrativas sigue creciendo y las Ciencias naturales y Exactas en lugar de incrementarse disminuyeron al igual que el de las Ciencias Agropecuarias, la única que tuvo un incremento similar a lo planeado fueron las Ingenierías y Tecnologías. Ver ( Cuadro N°2)

El problema con los planes nacionales para la educación superior es que son indicativos sin compromiso por parte de las instituciones, Para que pudiera cambiarse la estructura de la matrícula tendrían que implementarse mas que simples recomendaciones.

Será conveniente modificar la situación que prevalece en las IES, pues de cada tres alumnos que estudian en el sistema de educación superior uno estudia Administración, Derecho o Contabilidad y en consecuencia, implementar una estrategia efectiva que desanime la postulación a dichas carreras y oriente y desvíe a los aspirantes al amplio espectro profesional compuesto por cerca de 600 carreras diferentes que abarca mas de 4800 programas ( Taborga; 1997:68 ).

Las instituciones son conscientes de ésta situación y están haciendo las readecuaciones de su oferta educativa de tal forma que se vayan adaptando a los requerimientos de su entorno social.



Un ejemplo de esto es que en los últimos años se ha logrado regular el crecimiento del área de Ciencias de la Salud e impulsar al mismo tiempo el área de ingeniería y tecnología, aunque en las otras áreas no se ha podido cambiar la tendencia.

En el área de Ciencias Naturales y Exactas no ha habido ningún cambio significativo, cuando lo que se espera es que en ésta área estratégica para el desarrollo crezca su matrícula.

De 1985 a 1990 el área de Ciencias Agropecuarias descendió en casi un 3.5%, mientras en el área de Sociales creció un 17% (cuadro N° 2)

El crecimiento tan importante de la matrícula en el área de Ciencias Sociales y Administrativas se debe probablemente a las incongruencias y desequilibrios en la estructura ocupacional, en la que el sector terciario es el que predomina, además del poco impacto que tiene el sector moderno en la economía.

Sin embargo, a pesar de que en términos absolutos se ha incrementado la matrícula, en términos relativos ha descendido, de 1985 a 1990 creció en un 27.7%, de 1994 a 1997 solo creció un 21.3%.( cuadro N° 2).

El área que ha disminuido tanto en términos absolutos como en relativos es el de las ciencias agropecuarias, renglón muy importante a desarrollar para tener profesionales que propicien un crecimiento sostenido.

Cuadro N°2

**MATRICULA DE LA LICENCIATURA  
POR AREA DE CONOCIMIENTO**

AREA	1985	1990	1994	1997
<b>Educación y Humanidades</b>	22,281	28,472	36,008	43,683
<b>Sociales y Administrativas</b>	294,694	344,324	591,415	665,880
<b>Ingeniería y Tecnología</b>	157,191	177,687	385,921	424,352
<b>Naturales y Exactas</b>	23,307	25,772	22,464	25,101
<b>Agropecuarias</b>	63,513	41,595	34,160	32,734
<b>Salud</b>	107,075	98,000	113,183	118,479

Fuente: Anuarios Estadísticos ANUIES 1985, 1990, 1997.

En estrecha relación con esta proliferación de carreras en Ciencias Sociales y la gravitación excesiva de la matrícula en esta área, los subsistemas de educación superior crecieron vertiginosamente en los últimos 35 años, en cuanto a instituciones, carreras, programas y alumnos, y en este proceso se fueron desdibujando sus papeles específicos y confundiendo sus misiones y objetivos.

De este modo, muchas universidades públicas no cumplieron su misión de preparar profesionales y de efectuar investigaciones en áreas de conocimiento altamente prioritarias ; en lugar de esta tarea tan importante, prepararon profesionales en carreras tradicionales. Asimismo, los tecnológicos poco a poco abarcaron áreas de conocimiento como las correspondientes a las Ciencias Sociales y Administrativas, en desmedro de las Ciencias Agropecuarias, Naturales, y Exactas, y de la Ingeniería y la Tecnología. La gran mayoría de las universidades particulares restringieron su papel formativo y se circunscribieron a preparar profesionales en tres o cuatro

carreras con escasa o nula labor de investigación y de extensión de la cultura y servicios ( Taborga;1997:69 ).

Otro de los problemas que presenta la matrícula es su desequilibrada en las diferentes entidades federativas. Mientras un grupo compuesto por seis entidades ( Distrito Federal, Puebla, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco y Sonora ) tiene una tasa mayor a 20 alumnos matriculados en educación superior por cada 100 habitantes comprendidos entre los 20 y 24 años de edad; en el otro extremo, otro grupo conformado por ocho entidades ( Quintana Roo, Chiapas, Guanajuato, Oaxaca, Hidalgo, Tabasco, Michoacán y Zacatecas ) tiene una tasa menor a 10 alumnos ( Taborga;1997:29 ).

Esta situación tiene graves consecuencias en aspectos laborales, de movilidad social, de ingreso económico y de carácter axiológico, todos causados por el incumplimiento del principio de justicia distributiva de oportunidades individuales y de la meta de desarrollo equilibrado interestatal.

Otro indicador es el grado de absorción a la licenciatura del sistema de educación superior de los egresados de bachillerato, que también patentiza los agudos contrastes interestatales. Así mientras el Distrito Federal absorbe el 103% de bachilleres ( este porcentaje es mayor a 100, por la migración de estudiantes de otros estados), mientras en Chiapas, Hidalgo, Morelos y Tabasco absorben menos del 30% ( Taborga,1997 31 ).

De seguir la tendencia descrita, para el año 2001 se podrían generar desequilibrios mas importantes en las entidades y municipios, por lo tanto será necesario tomar algunas medidas para que este desequilibrio se disminuya.

### 3.4 PLANTA DOCENTE

No podemos dejar de contemplar dentro de los cambios que se han suscitado dentro de la estructura de educación superior, las transformaciones que ha sufrido la planta docente que se dedica a éste nivel educativo.

En las dos últimas décadas se generó un proceso de crecimiento del mercado académico. Al darse el crecimiento explosivo de la matrícula en la educación superior, tuvo que darse a sí mismo el crecimiento en el número de profesores, éste crecimiento lo podemos observar en el cuadro N° 3.

El aumento tan desproporcionado de la matrícula originó que se contrataran profesores temporales de tiempo parcial sin aplicar un proceso de selección que garantizara la calidad de su desempeño, además de que no se les relacionó con tareas de investigación. Por otra parte hay que resaltar que a los maestros contratados no se les exigió más que la licenciatura como requisito para su ejercicio académico, e incluso en algunas ocasiones con ser pasante de una licenciatura era suficiente.

Hay que reconocer que aunque en su momento se les hubiese requerido a los profesores un posgrado, éste nivel educativo no estaba lo suficientemente desarrollado en los años 60, como para satisfacer la demanda que se hubiese generado.

Cuadro N° 3

## PLANTA DOCENTE

AÑOS	LICENCIATURA UNIVERSITARIA Y TECNOLOGICA		POSGRADO	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
1961	10749			
1966	16137			
1970	25056			
1976	43114			
1980	69214	93.7	1072	1.4
1981	72742	91.9	1529	1.9
1982	77209	91.1	1805	2.1
1983	79934	91.0	1970	2.2
1984	92926	86.5	8293	7.7
1985	95779	85.0	9046	8
1986	91183	83.2	9045	8.3
1987	97139	83.2	9310	8.0
1988	100965	82.1	9852	8.0
1989	104207	82.0	10703	8.4
1990	105058	81.4	11546	8.9
1991	109475	82.6	110096	8.3
1992	113238	82.8	11467	8.4
1993	120183	85.4	9406	6.6
1994	123290	84.8	10053	6.9
1995	132222	84.8	10934	7.0
1996	133598	83.0	14531	9.0

Fuente: anuarios ANUIES 1996

Conocer el nivel académico de la planta docente es importante ya que de alguna manera indica el nivel académico que se proporciona a los estudiantes.

Como podemos observar en el cuadro N°4 el 74% de los profesores que laboraban en educación superior en 1993 tenían la licenciatura y el 26% restante tenían algún posgrado; para 1997 el porcentaje disminuyó a 58% en licenciatura y aumentó en posgrado.

Cuadro N° 4

**PERSONAL DOCENTE DE LICENCIATURA  
POR NIVEL DE ESTUDIOS**

NIVEL DE ESTUDIOS	1993		1994		1995		1996	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Licenciatura	69568	74	68726	55.7	70578	53.4	77415	58
Especialidad	7327		7856	6.4	7720	5.8	8556	6.4
Maestría	14907	26	16634	13.5	17708	13.4	19107	14.3
Doctorado	2659		3034	2.5	3051	2.3	3660	2.7
<b>TOTAL</b>	<b>94461</b>		<b>96250</b>		<b>99057</b>		<b>108738</b>	

Fuente: Anuario de ANUIES. 1993,1994,1995,1996.

El sistema académico mexicano incorporó cerca de 1500 profesores nuevos en promedio anual durante los años 60's; un promedio de 4400 anuales en la siguiente década y 3900 por año entre 1980 y 1989( Gil;1989:32).

Al igual que en el caso de la matrícula, la mayor proporción de plazas académicas se localizan en el sector público, aunque su tendencia ha sido decreciente, el 82% en 1981 , el 77% en 1982, para 1996 se tiene que del total de docentes en enseñanza superior, el 65.5% pertenece a las IES públicas y el 34.4% a las privadas . Cuadro N° 5 ( ANUIES.1996 ).

Cuadro N° 5

**PERSONAL DOCENTE DE LICENCIATURA  
POR NIVEL DE ESTUDIOS SEGÚN REGIMEN 1996**

NIVEL	PUBLICAS		PRIVADAS	
	ABS	%	ABS	%
LICENCIATURA	50538	69.4	26877	71.1
ESPECIALIDAD	6593	9.1	1963	5.2
MAESTRIA	11898	16.3	7209	19.1
DOCTORADO	2279	3.1	1381	3.7
TOTAL	71308		37430	

Fuente: Anuarios ANUIES 1996

**Nota:** las cifras relativas no coinciden ya que se desconoce el nivel de estudios de algunos profesores.

Si nos referimos a los tipos de contrato, nos encontramos que la última década las plazas ofrecidas siguen siendo predominantemente de asignatura 75% en 1980 y 65% en 1992, los medios tiempos permanecieron constantes significando el 8% y los tiempos completos pasaron del 17% al 27%. Durante 1995 y 1996 las cantidades relativas no tuvieron modificaciones significativas, los tiempos completos en 1995 fueron de 31.4% y en 1996 del 31.6%, sin embargo en absolutos si se nota un incremento Ver cuadro n° 6

Es notorio el incremento que se ha dado en los tiempos completos lo que podría significar una profesionalización de los docentes en las IES, ya que al menos formalmente se dedican a la actividad académica.

La mayor parte del crecimiento en las plazas docentes de tiempo completo se concentran en los institutos tecnológicos, donde una buena proporción ( más del 50%) de los docentes cuenta

con una de éstas plazas. Las universidades privadas predominantemente tienen plazas de asignatura. Como dijimos anteriormente tanto la matrícula como el número de docentes se concentran en las IES públicas.

Cuadro N° 6

**PERSONAL DOCENTE DE LICENCIATURA  
POR NIVEL DE ESTUDIO Y TIEMPO DE DEDICACION**

NIVEL DE ESTUDIO	1995			1996		
	TC	MT	POR HRS	TC	MT	POR HRS
LICENCIATURA	18707	6489	45382	20309	7770	49336
ESPECIALIDAD	1958	802	4960	2367	862	5327
MAESTRIA	8621	1626	7461	9403	1744	7960
DOCTORADO	1876	196	979	2329	197	1134

Fuente: Anuarios ANUIES. 1995,1996

Un problema que está afectando la formación de profesores es la falta de seguridad en la labor docente, pues debido a la situación presupuestal se han disminuido de forma importante las horas de base y los nombramientos de medio tiempo y tiempo completo, aunado esto al deterioro salarial que se ha tenido en los últimos años ha originado que un importante número de profesores consideren su trabajo docente como marginal, teniendo otro trabajo como base de su ya disminuido salario familiar.

Las nuevas exigencias y criterios de calidad a las que se enfrentan actualmente las IES, plantea una transformación en las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura que caracterizó el desempeño tradicional de las IES. Actualmente no se conciben separadas, el nuevo contexto en el que se desenvuelven exige una integración de dichas funciones; ahora el docente-



investigador de tiempo completo deberá de ser capaz de integrar las tres funciones a través de las cuales operan las instituciones de educación superior.

### 3.5 SECTOR PRIVADO

Un cambio muy importante que se dio durante la década de los ochenta en el sistema educativo superior fue la diferenciación académica y segmentación del mismo, sobre todo el que presentó el sector educativo privado.

La enseñanza privada a nivel superior se expandió y se especializó; sin embargo, dicha expansión no alcanzó a modificar significativamente la proporción relativa de matrícula que atiende, aunque en números absolutos sí se notó un incremento.

Las instituciones privadas son por regla general de menor tamaño que las públicas y su crecimiento se ha dado principalmente a través de la creación de un número considerable de establecimientos.

El sector privado está conformado por universidades de alto prestigio y reconocimiento y de numerosas instituciones más pequeñas que sólo ofrecen dos o tres carreras. Las universidades prestigiosas son pocas y son las que ofrecen una diversidad de carreras. Es a partir de los años 80's en las que éstas abren especialidades y maestrías.

La investigación casi no se realiza en éstas universidades y generalmente se abocan a las áreas de Ciencias Sociales, Humanidades y áreas tecnológicas. En las universidades pequeñas no se realizan actividades de investigación ni se ofrecen posgrados.

Las instituciones privadas incluyen tanto universidades como institutos y escuelas, las IES privadas pueden ser libres o incorporadas, las libres tienen reconocimiento de validez oficial de sus estudios a través de un acuerdo presidencial que data de 1940. Las incorporadas necesitan sujetarse a un régimen en el que sus planes y programas de estudio y certificados requieren de la

validación oficial por parte de la SEP, de los Gobiernos de los estados, de la Federación o de las universidades autónomas.

Las IES privadas pueden dividirse en: instituciones ligadas a grupos religiosos, instituciones ligadas a grupos empresariales o comerciales e instituciones ligadas a grupos profesionales o ser inclusive de un sólo dueño y que imparten pocas o una sola licenciatura.

En 1960 existían 19 instituciones privadas que conformaban un universo heterogéneo; por un lado destacaban instituciones privadas consolidadas (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Universidad Iberoamericana e Instituto Tecnológico Autónomo de México) y por otro numerosas instituciones aisladas y pequeñas. Para 1997 existían 476 instituciones privadas entre universidades, institutos, escuelas y centros. (Anuario estadístico de ANUIES.1997 ).

La Universidad Iberoamericana aparece en 1943 y es hasta 1954 que adquiere ese nombre, surge a partir del Centro Cultural Universitario, su aparición en el ámbito educativo de debió a una doble coyuntura: el régimen de Avila Camacho y su viraje contra el cardenismo y la rectoría de Rodolfo Brito Fuché en la UNAM quien garantiza la incorporación de los estudios a los jesuitas, se funda con una sola facultad, la de Filosofía y Letras (González; 1990:44 ).

En 1973 recibe el reconocimiento de su autonomía por parte de la Secretaría de Educación Pública, lo que le permite diseñar sus planes y programas de sus carreras, otorgar títulos, etc. Hacia 1997 la Iberoamericana contaba con cinco planteles.

La Universidad Autónoma de Guadalajara es la primera universidad mexicana privada, de la época contemporánea, es creada en 1935, es una institución que ha logrado convertirse en un centro político y cultural con fuerte presencia de la sociedad civil. Su ideología es conservadora, con presencia de miembros de la iglesia y grupos locales de tendencia ultraconservadora. Sus programas se derivan de una relación permanente con la empresa privada, y están sujetos a los de la UNAM.

El perfil profesional de los egresados de la UAG se deriva de su ideología desarrollista y empresarial. Esta institución ha desarrollado el servicio de educación continua y mantiene nexos muy importantes con las empresas a través de cursos y seminarios que permiten capacitar y actualizar a los ejecutivos de la iniciativa privada.

El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) fue fundado en 1943 como una asociación civil, como un programa de colaboración entre la iniciativa privada y el Estado de Nuevo León, se inicia como una empresa educativa con fines directamente empresariales, su origen es la Escuela de Ingeniería industrial y la de Estudios Contables.

El perfil profesional del egresado expresa un énfasis en el ámbito administrativo, o bien con una orientación de las ingenierías para resolver problemas industriales y un desapego por los problemas nacionales. Actualmente cuenta con 25 campus en toda la república. (Anuario estadístico 1997.ANUIES).

En general el conjunto de las instituciones de educación superior privadas conforman un amplio espectro ideológico, como instituciones orientadas a satisfacer las demandas de aquellos sectores de la burguesía y de las clases medias que piden garantías ideológicas, políticas y sociales para la reproducción de su condición de clase o bien de aquellos que aspiran colocarse en el sector privado de la economía .

Durante los años 80 y posteriormente en los 90 han proliferado las instituciones privadas aunque no se considera que estén abarcando un porcentaje importante de la matrícula, pues ésta sigue concentrada en las instituciones públicas como se puede observar en el cuadro número 1.

En 1994 las instituciones privadas atendían al 19% de la población de educación superior, para 1997 este porcentaje subió a 24.4%, pero también se incrementaron el número de planteles, en 1994 existían 359 instituciones , para 1997 eran 476. (Anuarios estadísticos 1997.ANUIES:).

Podemos observar dos tendencias en el sector privado de la educación; una es que las instituciones con tradición educativa han crecido a través de redes. El ITESM pasó de 7 a 25 campus, convirtiéndose en la institución privada con más presencia en las diferentes regiones del país; La universidad Iberoamericana de tres a cinco campus, la universidad del Valle de México de uno a cuatro, la Universidad Anáhuac y de las Américas de uno a tres campus.

A partir de 1970 se observa la mayor expansión de la red privada de educación superior, acompañada de una disminución en los niveles primaria y secundaria.

Esta expansión de la matrícula en instituciones privadas se deben al desprestigio de que fue objeto las IES públicas a las que se acusó de haber realizado actividades políticas fuera de los fines educativos durante el movimiento del 68, además ante la masificación de las IES públicas las privadas aparecen como garantes del elitismo.

Fundar instituciones ideológicamente diferenciadas de las universidad pública, en la actualidad, desde la perspectiva neoliberal, el discurso conservador contra la universidad pública, ha venido acompañándose de una ideología que propugna por una intervención menor del estado en la esfera educativa, política y social. Las universidades privadas se presentan como alternativas a las fallas de la educación pública, asimismo se sostiene que la universidad pública ha disminuido su capacidad de formar cuadros con una función económica acorde con las necesidades de las empresas privadas, lo que ha dado como resultado que la estructura del empleo no corresponda con la capacitación de los egresados de estas instituciones. De esta manera las IES privadas se presentan como garantía de empleo ( De Leonardo;1992:252 ).

La otra tendencia ha sido la proliferación de instituciones pequeñas en todo el territorio nacional lo que ha traído un número importante de establecimientos, aunque las universidades públicas han empezado a recuperar su matrícula, el crecimiento de las IES privadas no se ha detenido y no parece que lo hará en un futuro inmediato.

Las universidades privadas tienen el mismo comportamiento que las públicas en lo referente a la distribución de la matrícula por áreas, la mayor concentración de carreras está en las denominadas tradicionales con la diferencia de que en las privadas la matrícula en ingeniería y tecnología tuvo un crecimiento de casi el 60% entre 1985 y 1990 ( De Leonardo;1992:259).

Las IES privadas no obstante seguir los mismos patrones que las IES públicas en cuanto a la concentración de las matrículas en las áreas de estudio, pretende tener un impacto distinto, sobre todo porque sus egresados se relacionan con diferentes segmentos del mercado laboral. En su perspectiva sus carreras influyen y jerarquizan el mercado dada su orientación a nivel gerencial. Esta influencia se debe no sólo a la calidad del proceso enseñanza aprendizaje, sino a las actividades extracurriculares asociadas a la universidades de élite. Concentraron su oferta en las disciplinas de gestión: administración de negocios, derecho, contaduría, y algunos otros campos como la informática y la computación. ( Rodríguez;1995:20).

En relación a los posgrados impartidos por estas instituciones , la mayoría no se encaminan a la investigación . Sin embargo actualmente están haciendo un esfuerzo por elevar y crear posgrados de calidad.

Actualmente no está en tela de juicio la capacidad real de tal o cual institución para impartir posgrados, sino la necesidad que tiene el país de contar con personal de calidad que permita enfrentar los grandes retos del nuevo contexto internacional.

### **3.6 INVESTIGACION Y POSGRADO**

Con el objeto de unir las funciones de docencia, investigación y extensión se ha hecho necesario ante la nueva situación internacional, en particular la que se refiere a la globalización de la economía, desarrollar la vinculación de la universidad con el sector productivo. A partir de los años ochenta y principalmente en los noventa se ha acelerado el proceso a través del cual la educación superior se relaciona con la producción, sobre todo bajo la influencia del modelo neoliberal.

Con desiguales ritmos de acuerdo a la tradición educativa y a las condiciones sociopolíticas de cada país latinoamericano, estamos asistiendo a la reformulación del modelo de desarrollo universitario que había servido de orientación en décadas anteriores ( Mendoza;1993:7y8 ).

La globalización de la economía y las políticas de ajuste seguidas en México y en la mayoría de los países latinoamericanos durante los últimos años, nos lleva a reflexionar acerca del papel de la universidad y de las empresas en el siglo XXI y aunque con un marcado atraso con respecto a países desarrollados ha surgido la preocupación por vincular estas dos instituciones reconocidas en nuestra sociedad como son la universidad y el sector productivo.

En la actualidad en los países industrializados la eficacia de las universidades ha dependido fundamentalmente de las articulaciones que ha establecido con la sociedad. Sin embargo, en América Latina, en general tanto la universidad como el sector productivo han evitado cualquier tipo de relación tendiente a sistematizar u organizar sus relaciones. Lo que se ha debido en lo que se refiere a la universidad a los temores de desvirtuar sus funciones sustantivas y por parte del sector productivo a sus prejuicios respecto al carácter académico de los universitarios, que los ubica lejos de la realidad de la producción

La vinculación es un proceso en el que todas las empresas debieran involucrarse, sobre todo las pequeñas y medianas empresas, ya que dependiendo de su tamaño y desarrollo van requiriendo tecnologías que a veces no están en condiciones de satisfacer oportunamente y a bajo costo. Por lo anterior se requiere hacer un esfuerzo en investigación y desarrollo tecnológico que podría ser sustentado en la capacidad investigadora y en la infraestructura de las instituciones de educación superior.

Para las IES sería un mecanismo que ayudaría a elevar la calidad de la investigación y de la docencia, al integrarse mejor a las necesidades de la sociedad en general y del aparato productivo en particular. Para las empresas significaría elevar la competitividad en el mercado a través del incremento de la productividad por medio de los adelantos tecnológicos transferidos desde las IES.

La universidad moderna tiene entre sus objetivos formar profesionales y no sólo capacitar profesionalmente a estudiantes; crear conocimientos a través de la investigación y dar respuesta a los grandes problemas de la sociedad.

Si bien la universidad latinoamericana en general no se encuentra preparada para asumir las tareas que demanda la vinculación debido al alejamiento que se tiene del ámbito productivo, si es necesario reconocer los beneficios que la vinculación puede traer tanto a la universidad como al sector productivo, dicha relación no resuelve el problema del financiamiento de las IES por sí sola, pero sí podría significar una fuente de posibles ingresos.

Sin embargo es sabido que las ramas del sector productivo que consumen alta tecnología está en manos de empresas transnacionales y estas evidentemente no tienen ninguna necesidad de adquirir tecnologías desarrolladas en las IES latinoamericanas en general y en las mexicanas en particular, por lo tanto la vinculación estará amenazada por problemas estructurales que actuarán en contra del acercamiento de los académicos a las empresas.

Es probable que las IES sólo puedan contribuir al desarrollo científico y tecnológico mediante una estrategia que contrarreste los efectos que la gradual introducción de las tecnologías de punta está generando en las empresas que no han tenido acceso a éstas y en ese sentido un papel que las IES podrían desempeñar sería la de difundir y adaptar tecnologías, que al desarrollo de las mismas ( Muñoz, 1993:39 ).

Para entender un poco mas la relación entre universidad y empresa es necesario ver el desarrollo de la investigación y el posgrado, pues son renglones importantes para que se dé dicha relación

Actualmente, la ciencia se desarrolla a una velocidad vertiginosa, los conocimientos científicos y tecnológicos introducen en el ámbito productivo cambios espectaculares que llevan a cambios económicos, sociales y políticos.

La Revolución Científico -Tecnológica ha impactado la industria, incrementando la productividad, la competitividad en los mercados y elevando el nivel de vida de las sociedades involucradas. En Estados Unidos, países europeos y asiáticos, han convertido a la investigación en una actividad institucionalizada, sistematizada y planificada.

México no debe desaprovechar la oportunidad histórica que se le presenta, es necesario que modernice su planta productiva, alimentarla de los adelantos e innovaciones científicas y tecnológicas y de los recursos humanos necesarios para elevar su competitividad.

Históricamente nuestro país ha demostrado tener el interés suficiente por el desarrollo científico, durante el período que va de 1935 a 1980 se ha institucionalizado la investigación , se crearon instituciones que han servido de sustento al desarrollo científico En la década de los treinta se crea el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica (CONESIC ) y se funda el Instituto Politécnico Nacional.

En 1942 desaparece el CONESIC, y se crea la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica (CICIC). También en esa década surge el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas ( IMIT ) y los Laboratorios de Fomento Industrial ( LANFI ).

En 1950 se establece el Instituto Nacional de la Investigación Científica (INIC ) sustituyendo al CICIC. La Academia de la Investigación Científica (AIC ), se establece en 1959. Los años sesenta son testigos de la creación del Centro de Investigación y Estudios Avanzados ( CINEVESTAV ) del IPN, el Instituto Mexicano del Petróleo ( IMP ), Instituto Nacional de Energía Nuclear ( ININ ) y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales. En relación al sector privado la empresa SINTEX empieza a desarrollar actividades de investigación.

A partir de los años cincuenta , se crean las plazas de profesores e investigadores de tiempo completo en la UNAM y en el IPN, con lo que se inicia la profesionalización de la investigación científica en el sector educativo (Aréchiga,1995:16).



A pesar de la creación de todas las anteriores instituciones no es hasta los años sesenta cuando se inicia un proceso de organización sistemática de la investigación a través de la elaboración de políticas dirigidas específicamente con ese propósito. Durante este período se inician los posgrados como instrumentos para preparar investigadores; hasta entonces, la mayor parte de los doctores en ciencias en el país habían obtenido el grado en el extranjero.

Las instituciones de educación superior se multiplican durante los años setenta, se les concede la autonomía a un gran número de universidades y se crean nuevos tecnológicos. La investigación se consolida en el sector educativo ; dado el desinterés del aparato productivo por las innovaciones, el mercado para los investigadores queda restringido a las instituciones de educación superior. Sin embargo los bajos salarios y la falta de infraestructura de investigación debido a la baja canalización a estos rubros originó una fuga de cerebros ante la imposibilidad de retenerlos. ( Aréchiga;1995:17).

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología ( CONACyT ), es creada como respuesta a un diagnóstico sobre la situación de la ciencia y la tecnología en el país, realizado por el INIC. Con esta decisión el Estado demuestra su interés por el desarrollo nacional a través de investigación .Los primeros años de los setenta el CONACyT establece centros estatales de investigación con el propósito de no centralizarla.

Durante el período de 1970-1976 en materia de planeación se presenta el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología. Este primer documento rector confirmó el papel del CONACyT como instrumento de la política científica nacional y destacó la importancia de la vinculación efectiva entre el desarrollo económico y el progreso científico y tecnológico (De Allende;1995: 9) Sin embargo este período no vera ninguna acción que lleve a su cumplimiento. En 1975 se crea el Instituto de investigaciones Eléctricas y en 1977 el Instituto de Investigaciones Siderúrgicas.

En 1978 CONACyT realiza un recuento de los recursos humanos dedicados a la investigación y obtiene los siguientes datos : existen 13300 personas, de las cuales 3,055 tienen

grado de doctor y 5,560 de licenciatura. Durante esta época México contaba con 1.6 investigadores por cada 10,000 habitantes, mientras que Estados Unidos tenía 25.9 y Argentina 2.8., cuando lo recomendable es tener 2.5 investigadores por cada diez mil habitantes.

Los años setenta son testigos de una explosión de la matrícula de las IES públicas la que rebasó la capacidad de formación de investigadores y docentes, abatiéndose como consecuencia de ello la calidad de la educación.

En relación a la creación de instituciones México ha realizado un gran esfuerzo, sin embargo, cuando nos situamos en el contexto internacional, la canalización de recursos hacia la investigación presentamos graves insuficiencias. Mientras Estados Unidos, Alemania, Francia y Gran Bretaña invierten en promedio un 2% de su PIB en actividades relacionadas con la investigación, la inversión de México en este rubro nunca alcanzó el 0.6%. En 1982 este renglón llegó al 0.54% del PIB, mientras en ese mismo período E.U y Canadá fueron del 2.4% y 1.3% respectivamente (Marún; 1990:60-63).

En un contexto marcado por una nueva división del trabajo, el desarrollo de tecnología propia no fue importante en relación a lo que se invertía en capital, lo cual impactó negativamente a la prioridad que se le daría a la investigación dentro de las universidades y politécnicos en el área de las ciencias aplicadas y por lo tanto a su financiación. Por lo anterior las IES no desarrollaron un sistema de investigación que se vinculara con la planta industrial nacional, así como tampoco se preparó los cuadros profesionales y técnicos, lo que trajo consigo una deficiente calidad en la educación en el área científica.

La crisis económica de los ochenta, redujo el gasto público y como consecuencia de ello se redujo la inversión en educación, que bajó del 8.2% del PIB en 1980 a 4.8% en 1987, poniendo en peligro una de las variables más importantes para el desarrollo del país.

Entre 1983 y 1994 se ha venido implementando un modelo económico basado en reducción del gasto público, un incremento del ingreso del Estado, la liberalización del comercio

internacional, la privatización de empresas y el estímulo a las exportaciones. A pesar de que durante este período se incrementaron las exportaciones no petroleras pasando de un 10.9% a un 20.1%, la actividad industrial se ha concentrado en productos de baja complejidad tecnológica. Todavía no se desarrolla en México una industria de alta tecnología. (Aréchiga;1995:21).

En 1990 la proporción de personas con educación terciaria ( superior) respecto a la población total del país era de 2.4% y en relación a la población de 20 años o mas del 4.7%. Para 1995 estas proporciones llegaron al 3.1% y 5.8% respectivamente (CONACyt;1996:28).

Para 1992, el gasto federal de México en ciencia y tecnología representó el 0.37% del PIB. Según la UNESCO, el gasto nacional en ciencia y tecnología se muestra muy rezagado, no sólo con respecto a Japón ( 3.1% del PIB ), sino también con los países asiáticos: Corea del Sur, Malasia, Hong Kong, Singapur y Taiwan ( 1.6% del PIB en promedio) (Excélsior, febrero de 1994. México).

Es importante mencionar que la mayor parte de la financiación para la investigación procede del sector público; en 1991 significaba el 90% , a diferencia de otros países por ejemplo Corea mantiene una proporción inversa pues el gobierno solo aporta el 10% y el resto la iniciativa privada, en Brasil es 50% por 50%. ( Excélsior mayo de 1994 ).

Aunque significa una cuantía menor, durante los últimos años se han desarrollado programas de apoyo a la investigación por parte de los gobiernos estatales, los cuales han establecido consejos de ciencia y tecnología, dedicados específicamente a promover investigación.

Otra fuente de financiamiento son las entidades privadas que a través de contratos por proyectos o bien como mecenazgo otorgan apoyo a la investigación. Los recursos del extranjero significan una cuantía muy pequeña , pero empiezan a ser significativos. Tenemos programas con créditos del Banco Mundial y el BID, así como otras fundaciones extranjeras. El número de personas dedicada a actividades de investigación y desarrollo experimental ( IDE ), es un indicador sobre el grado de desarrollo que tiene un país en esa materia.

Como resultado de la encuesta sobre IDE aplicada en 1996, se encontró que en 1995 había 33,297 personas que se dedicaban a actividades de investigación y desarrollo experimental, de los cuales 44.6% laboró en el sector educación superior, seguido de los sectores gobierno con el 41%, el productivo con 13.4% y el privado no lucrativo con el 1% ( CONACyT;1996:31 )

Como se puede observar en el cuadro N°7 respecto al número de personas dedicadas a dicha actividad encontramos que esta creció un 23.6% con respecto a 1993, siendo el sector productivo el que se incrementó en forma mas significativa.

Cuadro N°7

**PERSONAL DEDICADO A ACTIVIDADES DE IDE  
POR SECTOR DE DESEMPEÑO**

ACTIVIDAD	1993 (%)	1995 (%)
EDUCACION SUPERIOR	40.8	44.7
SECTOR PRODUCTIVO	7.2	13.4
SECTOR GOBIERNO	51.4	41.0
SEC. PRIVADO NO LUCRATIVO	0.7	0.9

Fuente: CONACyT e INEGI Encuesta sobre IDE: 1994,1995.

Del total de la población dedicada a IDE en 1995, había 19,434 investigadores que significan el 58.4% ,el 20% son técnicos y el 21.6% son auxiliares. Mas de la mitad de los investigadores se encontraban en el sector educación superior. Del personal dedicado a IDE, sólo el 16% contaba con estudios de doctorado. Sin embargo, al interior del sector educativo superior, el 25% del personal tiene nivel de doctorado.

( CONACyT;1996: 31).

Respecto al campo de la ciencia donde está concentrado el número de personal dedicado a la IDE, tenemos que las ciencias naturales e ingeniería abarca el 82% y el 18% en las ciencias sociales y humanidades. De ese 82% el 38.7% pertenece al sector educación superior y el 15.4% al

sector productivo. En cuanto a las ciencias sociales y humanidades el 72.1% se desempeñó en el sector educativo (CONACyT; 1996: 32).

Si comparamos el número de personas dedicadas a la IDE en México con respecto a otros países tenemos que son muy escasos. Si se ve con respecto a la PEA (población económicamente activa), tenemos que en 1994 por cada 10,000 habitantes sólo 9 se dedican a dicha actividad; en otros países de la OCDE tenemos en Francia (124), Alemania (120) y Reino Unido (98).

Si esta comparación la hacemos con respecto a investigadores tenemos que en México hay 5 por cada 10,000 habitantes de la PEA, en E.U.A. (74), Suecia (68) y Francia (59).

#### Sistema Nacional de Investigadores.(SNI)

El SNI fue creado en 1984 con el objeto de fomentar el desarrollo científico y tecnológico del país a través del apoyo a investigadores. Durante 1996 el número de miembros adscritos fue de 5 969 investigadores a los que se canalizaron 154,121 mil de pesos de 1993 (CONACyT; 1996:34).

El SNI ha evolucionado de 1984 a 1996 a una tasa media de crecimiento del 13% al pasar de 1396 a 5969 miembros. El período donde creció más fue de 1984-92 donde la tasa anual fue de 21%; mientras que de 1993-96 se mantuvo constante en alrededor de 6000 investigadores, esto último al haber cambios en el Reglamento del SNI que hizo que algunos investigadores ya no calificaran.(CONACyT;1996:34).

Con respecto a la formación de recursos humanos, en base a los Indicadores de CONACyT/ SEP tenemos que para 1993, de los 6233 miembros del Sistema Nacional de Investigadores, 3252 (48.4% ) se encuentran concentrados en el Distrito Federal y zonas conurbadas, de los cuales 3,023 están adscritos a instituciones de educación superior. Solamente el 13.6 % pertenecen a IES públicas localizadas en los estados y el resto se encuentran laborando en centros de investigación, empresas privadas y dependencias gubernamentales y centros SEP/ CONACyT; los Institutos

tecnológicos solamente cuentan con el 1.2% de los investigadores miembros del SNI. (De Allende;1995:35 ).

El 74% del total de investigadores en 1996 tienen grado de doctores, mientras que en 1992 su participación fue del 46%. La mayoría de la investigación se realiza en el Distrito Federal, donde se encuentra la infraestructura necesaria para dicha actividad, esta infraestructura se encuentra principalmente en instituciones educativas como la UNAM, el IPN incluyendo el CINVESTAV y la UAM entre otras. La concentración en la zona metropolitana está disminuyendo en los últimos años.

La distribución de investigadores por institución es el siguiente: la UNAM con 1907 en promedio, SEP/CONACyT 739, el IPN (incluyendo el CINVESTAV) 462 y el resto en las universidades estatales públicas (CONACyT,1996:35).

En lo relativo a la capacitación de recursos humanos, las universidades y otras IES han puesto en operación programas institucionales de formación de investigadores. La ANUIES para apoyar los programas que realizan las instituciones elaboró el Programa Nacional de Superación del Personal Académico. Su objetivo es incrementar el número de académicos de carrera a través de la formación y actualización de profesores.

Si comparamos recursos humanos dedicados a la investigación entre países tenemos: México cuenta con un investigador por cada 10 000 trabajadores, en países desarrollados existen entre 40 y 60 investigadores por cada 10 000 trabajadores Otro aspecto relacionado con la investigación es que en países desarrollados de cada 10 investigadores 9 trabajan en tecnología aplicada , en México de cada 10 investigadores 9 trabajan en investigación científica.

Lo anterior no lleva a afirmar que nuestro país tiene que pagar grandes cantidades por concepto de transferencia de tecnología , pues la mayoría de las empresas utiliza tecnología artesanal y nacional y un grupo reducido de grandes empresas adquieren su tecnología fuera, pues dentro no se generan los adelantos tecnológicos necesarios, por otro lado a las grandes empresas la

mayoría transnacionales no les interesa la investigación tecnológica nacional pues tienen acceso a la tecnología de punta de sus países de origen.

La vinculación con el sector productivo ha adquirido diferentes expresiones. El Instituto Politécnico Nacional creó el Programa Institucional para la Formación de Profesores; los estudiantes y maestros involucrados trabajan en proyectos para la industria.

La UNAM creó el Centro de Innovación Tecnológica ( CIT ) que gestiona proyectos productivos para satisfacer necesidades del aparato productivo.

En 1988 se creó el Parque Tecnológico Morelos, con la participación del gobierno del estado , el Instituto de Investigaciones Eléctricas, empresarios del estado y NAFINSA.

El Programa de Doctorado en Ingeniería de Materiales de la Universidad de Nuevo León , se generó con el apoyo de CONACyT y la participación de grandes empresas como GAMESA, HYLISA, VITROFLEX, PEÑOLES.

Durante los últimos años se han dado los primeros intentos por normar e institucionalizar la vinculación entre sector productivo y sector académico, se están planteando la necesidad de explicitar cuales son los derechos y responsabilidades que le atañe a cada uno de los sectores.

Como mencionamos anteriormente, en la actualidad no podemos pensar en la IES como simple capacitadoras de los recursos humanos que requiera la empresa, ni tampoco en las IES ajenas a las necesidades del aparato productivo, para ello será necesario desarrollar la función de extensión de la cultura y servicios para poder establecer mas eficientemente la vinculación con el aparato productivo.

No se puede hablar de investigación e innovación tecnológica si no nos referimos a la formación de los recursos humanos necesarios para dicha actividad, por lo cual se analiza a continuación el estado en el que se encuentra el posgrado

La educación de posgrado constituye la etapa mas avanzada del ciclo educativo, y se encarga de la formación del personal de alta capacidad, tanto en el campo profesional como en el de la docencia e investigación. Podemos hablar de tres niveles:

- 1) Especialización , en el que se profundiza académicamente en las técnicas y métodos de las profesiones, mediante cursos de carácter eminentemente aplicativo y práctico.
- 2) Maestría, que tiene como fin la formación panorámica en una disciplina, transmitiendo al educando una amplia cultura científica y humanística, a través de la metodología de la investigación bajo supervisión. Tiene como objetivos fomentar en el alumno la innovación técnica o metodológica dentro de su ámbito profesional, o formar docentes que dominen los temas del área.
- 3) Doctorado, que se encarga de formar expertos capaces de desarrollar nuevos conocimientos y de aplicarlos a través de una investigación original. ( Garritz:1992;131 )

La formación está centrada alrededor de la investigación, sobre todo en los dos últimos niveles en los que se otorga grado académico pues es necesario formar los elementos que renueven el conocimiento y la plataforma de docentes que incidan en la solución de la problemática nacional .

La educación de posgrado tiene su antecedente reciente en la Alemania de fines del periodo de la revolución industrial a principios de del siglo XIX. Allí se acuñó el famoso Ph.D. anglosajón, en la Universidad de Berlín, cuando fue fundada por Alejandro Von Humboldt en 1809. Este grado académico de orientación científica, se otorgaba a quienes después de sus estudios profesionales llevasen a cabo investigación científica individual bajo la supervisión institucional, cuyos resultados fuesen presentados en forma escrita ( tesis ) y defendida frente a un jurado; La experiencia alemana fue sumamente exitosa, de tal forma que se transmitió pronto a Inglaterra, Rusia, Estados Unidos y Francia (Garritz;1992:132) .

Desde mediados del siglo XIX hasta la llegada de la primera guerra mundial la nueva estructura educativa desempeñó un importante papel, pues la formación de recursos humanos de



alto nivel permitió establecer la investigación como actividad estatal y aplicarla extensivamente al sistema productivo, evitando así la separación entre ciencia básica y ciencia aplicada.

El establecimiento del posgrado en los países desarrollados generó indirectamente tal nexo entre ciencia, técnica y producción, que vivimos hoy una revolución científico-técnica, generando efectos tales como:

- a) Un gran impulso a las fuerzas productivas;
  - b) La conversión de la ciencia y la técnica en factores esenciales y directos de la producción;
  - c) La internacionalización de la industria, el comercio, la ciencia, la técnica y las comunicaciones;
  - d) La proletarización del trabajo intelectual, incluido el trabajo científico y el de las profesiones liberales, y la exigencia por parte del aparato productivo de menos trabajo manual y mayor trabajo intelectual de alto nivel;
  - e) La especialización creciente de la educación, y la división y subordinación de las ciencias y el trabajo, trayendo consigo un proceso inverso de integración e interdisciplinariedad.
- (Garriz: 1992;133).

Sin embargo en países subdesarrollados de América Latina no se crearon las condiciones propicias para el desenvolvimiento científico tecnológico autónomo. Actualmente se reconoce que la dificultad de acceso al desarrollo económico tiene sus raíces en la transformación económica internacional que produjeron las mismas revoluciones tecnológicas, además del modelo industrializador que siguieron la mayoría de estos.

Así como los países desarrollados han transformado sus estructuras productivas; en los subdesarrollados siguen conviviendo la necesidad de mejorar la educación básica con estudios primarios de posgrado e investigación, el arado con las telecomunicaciones la actividad artesanal con procesos productivos dirigidos por computadora es decir convive la modernidad (generalmente importada ) y el atraso.

Resulta entonces importante la necesidad que tienen los países atrasados de desarrollar la educación de posgrado, sobre todo donde la política estatal apunta hacia la modernización por la vía de la apertura económica .

El posgrado de reciente creación en nuestros países no han tenido el impulso necesario, baste citar que en Estados Unidos existe un estudiante de posgrado por cada 70 habitantes, mientras en América Latina tenemos uno por cada 5000 habitantes, en Asia uno por cada 10000, y África uno por cada 24000. ( Datos: Carvajal R, "El posgrado en los países dependientes", Memorias del III Seminario Latinoamericano de estudios de posgrado, Lima,1991).

La reglamentación del otorgamiento de grados académicos en la Universidad surgió en 1928. durante algunos años fue la única institución que ofrecía programas de posgrado. De 1929 a 1952 con la autonomía se incorporaron a la UNAM los institutos de investigación científica (Observatorio Astronómico, Estudios Biológicos y Estudios Geológicos). Aunque desde 1925 se reconocieron doctorados hechos en el extranjero, no es sino hasta 1932 cuando se otorgan los primeros grados de doctor realizados en el país.

Con la creación de la facultad de Ciencias en 1939 se establecieron los primeros cursos formales de posgrado, generándose así la formación de investigadores. Después de inaugurada la Ciudad Universitaria en 1954 se crean los primeros nombramientos de personal docente de tiempo completo, sentando las bases para la instalación de la investigación como carrera para los académicos.

Fue hasta los años sesenta que los programas de doctorado se impartieron en las escuelas transformándose en facultades. Asimismo durante esta década se conformó el programa de Formación de Profesores e Investigadores impulsándose la investigación y el posgrado.

En relación a otras instituciones , el Instituto Politécnico Nacional en la década de los sesenta incorpora y formaliza este nivel. En 1961 se crea el Centro de Investigación y Estudios

Avanzados del IPN; posteriormente una institución privada - el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey - implementa el posgrado incluyendo el doctorado .

La expansión del posgrado en los años sesenta está relacionada con el incremento de la matrícula de licenciatura que se dio en esa década y en la siguiente, y esta debido al aumento de la demanda social que se generó al abrigo de una política gubernamental de expansión , sin embargo, el desarrollo de este nivel educativo fue superado con mucho por la incorporación de maestros a la planta docente..

En el período 1970-82 el posgrado en México tiene una expansión sin precedente, como resultado de la expansión de la matrícula de la licenciatura, no sólo se canalizaron recursos financieros para su crecimiento, sino el gobierno crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología ( CONACYT), el cual tendría como función específica el apoyo al desarrollo de la ciencia y la tecnología y por consiguiente el posgrado

La expansión del posgrado no siempre obedeció a un proceso serio de planeación, pues algunos de sus programas no tienen una orientación clara en el contexto de la educación nacional, ni satisfacen necesidades regionales. Ante la necesidad de atender una creciente demanda se tuvieron que improvisar docentes, con insuficiente infraestructura para operar , lo que trajo consigo una calidad deficiente y un desarrollo de la investigación (eje importante del posgrado) , muy débil.

El número de programas registrados en 1997 fue de 2960, cifra que vale la pena comparar con los 1604 que había en 1989. Actualmente existen 510 instituciones que ofrecen estudios de posgrado en la república, de las cuales 166 son instituciones públicas incluyendo instituciones descentralizadas y 177 instituciones privadas (Anuario estadístico. Posgrado. ANUIES 1997). En cifras de 1990 la especialidad agrupó al 35.7% de la matrícula de éste nivel; la maestría el 61.3% y el doctorado el 3%. De éstos tres niveles el que mostró dinamismo es el de la especialización con una tasa de crecimiento del 29%, sin embargo, para 1997 la especialidad sólo agrupó al 24.7%, la maestría se incrementó a 68.3% y el doctorado creció hasta el 7% (Anuario de ANUIES;1997).

---

A pesar de que la matrícula en el doctorado ha aumentado este porcentaje (ver cuadro 8) aún es insuficiente para enfrentar las necesidades de investigación que requiere nuestro país, ya que es este nivel educativo el que puede desarrollar conocimiento nuevo y formar especialistas de alto nivel.

Cuadro N° 8

**POBLACION DE POSGRADO  
POR NIVELES DE ESTUDIO 1990-97**

AÑOS	ESPECIALIZACION		MAESTRIA		DOCTORADO		TOTAL	
	ALUMNOS	%	ALUMNOS	%	ALUMNOS	%	ALUMNOS	%
1990	15675	35.7	26946	61.3	1344	3.0	43965	100
1991	16367	36.4	27139	60.4	14.40	3.2	44946	100
1992	17576	37.0	28332	59.6	16.31	3.4	47539	100
1993	17440	34.4	31190	61.4	21.51	4.2	50781	100
1994	17613	32.1	34203	62.3	30.94	5.6	54910	100
1995	18760	28.6	42342	64.5	45.13	6.9	65615	100
1996	20852	27.6	49356	65.5	51.84	6.9	75392	100
1997	21625	24.7	59913	68.3	61.58	7.0	87696	100

FUENTE: ANUARIO ESTADISTICO DE ANUIES. 1997

En relación a su cobertura geográfica, es necesario subrayar que a pesar que se ha avanzado en la desconcentración de la matrícula y que ha disminuido el número de alumnos en el Distrito Federal, todavía sigue siendo significativo su peso; en 1985 significaba el 50% de los alumnos de posgrado, en 1990 significa el 43.5%, para 1997 el 34.8%. (ver cuadro N°9 )

Cuadro N° 9

**ESTADOS CON MAYOR CONCENTRACION  
DE LA MATRICULA DE POSGRADO 1990-1997**

ESTADO	1990		1997	
	ALUMNOS	%	ALUMNOS	%
COAHUILA	1188	2.7	2795	3.1
CHIHUAHUA	967	2.1	3004	3.4
DISTRITO FEDERAL	19111	43.4	30526	34.8
GUANAJUATO	1245	2.8	2995	3.4
JALISCO	3504	7.9	4855	5.5
MEXICO	3533	8.0	5710	6.5
NUEVO LEÓN	5474	12.4	7899	9.0
PUEBLA	797	1.8	5303	6.0
TAMAULIPAS	538	1.2	3110	3.5
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>43965</b>		<b>87696</b>	

Fuente: Anuario Estadístico sobre posgrado. ANUIES. 1997

Si se observa el cuadro N° 10 sobre la distribución del posgrado por área de estudio tenemos, que sigue concentrada en el área de ciencias sociales y administrativas con un 42.3%, mientras que la de ingeniería y tecnología no ha tenido un cambio significativo en los últimos años 14.3%, lo que nos dice que seguimos en el camino de saber administrar pero no generar nuevos conocimientos tan indispensables para desarrollar tecnología propia. Esta situación nos dice que nuestro país tiene un sector servicios que demanda más posgraduados que el de producción de bienes.

Cuadro N° 10

**MATRICULA DE POSGRADO  
POR AREA DE ESTUDIO. 1997**

AREA	PORCENTAJE
EDUCACION Y HUMANIDADES	18.70
CIENCIAS NATURALES Y EXACTAS	5.50
CIENCIAS DE LA SALUD	16.90
CIENCIAS AGROPECUARIAS	2.30
INGENIERIA Y TECNOLOGIA	14.30
CIENCIA SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS	42.30
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Anuarios de ANUIES 1997

En el nivel de posgrado puede afirmarse que de no ser por las instituciones públicas, algunas áreas estratégicas y socialmente prioritarias como las ciencias agropecuarias y las ciencias naturales y exactas serían prácticamente inexistentes. Los posgrados ofrecidos por las instituciones privada son principalmente en el área administrativa.

Para todo el sistema de educación superior en 1985 había un estudiante de posgrado por cada 26 licenciaturas, en 1990 ésta relación no se alteró significativamente 1/25.3.

El presente y el futuro del posgrado está marcado por un problema ineludible, el financiamiento de la educación. Los diagnósticos hechos al sistema educativo y especialmente a éste nivel indican que no es suficiente los recursos canalizados al posgrado en específico y a la educación en general.

El bajo monto de las becas que se otorgan, aunado a otros factores, impiden que la carrera de investigación sea considerada como una alternativa. El mismo CONACYT ha declarado que en diversas áreas académicas la oferta de becas es superior al número de demandantes. La deserción es un caso común en el posgrado . Una parte considerable de los estudiantes asisten a un curso de posgrado y al mismo tiempo trabajan, por lo que los alumnos de tiempo completo es reducida y alta la cantidad de los que se ausentan de sus cursos por varios semestres.

Los estudiantes que logran terminar su trabajo de tesis lo hacen en un lapso exageradamente largo (Garritz,1992: 148 ).

Otro problema del posgrado es la falta de comunicación y cooperación entre el sector productivo y el posgrado , pues no se ha logrado utilizar la ciencia y la técnica locales. Las empresas han preferido adquirir la tecnología fuera en lugar de alentar y apoyar la investigación nacional.

Paradójicamente el último informe de Miguel de la Madrid expresa que el presupuesto para posgrado pasó de representar el 0.3% del PIB en 1982 a un 0.9% en 1987. Sin embargo las universidades públicas y autónomas no recibieron nada de éste incremento ( Martínez,1992:69).

Los estudiantes de posgrado con respecto a la matrícula de todo el sistema de educación superior es de 2.6% en nuestro país; en contraste en Canadá es de 16%, en Inglaterra del 46% y en Estados Unidos del 30% y Francia con un 50% ( Garritz;1992:144).

La política educativa del sexenio de Salinas de Gortari no fue muy diferente a la anterior, pues siguió la política restrictiva hacia la educación El modelo educativo implementado en el neoliberalismo implica sobre todo la preeminencia del mercado. Este período se caracteriza por recortes presupuestales y topes a la matrícula de la educación superior pública, argumentando la baja calidad, eficiencia y productividad académica amen de la falta de articulación con el sector productivo.

Las becas proporcionadas por CONACyT en el extranjero alcanzaron su punto mínimo, sin embargo, se ve una política velada de apoyo al posgrado de instituciones privadas, pues de 28 estudiantes mexicanos becados en la Universidad del este de California 18 eran egresados del ITAM, y el 60% de los becarios mexicanos que realizan posgrado en California proceden de escuelas privadas. A pesar de que dicha universidad imparte el posgrado en ingeniería y física no hay un solo estudiante del IPN.( Miguel Angel Rivera." Algunas Fallas". La Jornada. 14 de mayo de 1991.)

“El papel del posgrado en México... deberá centrarse en la formación de personal de alto nivel, dedicado a la asimilación de toda esa ciencia y técnica generada, y en contraste transformación, a la puesta al día de nuestros sistemas educativos, científico, técnico, productivo y comercial y a la reflexión generalizada que contribuya al entendimiento, asimilación y proyección de la cultura nacional y universal, en su concepción más amplia” ( Garritz;1992:134).

Sin embargo si echamos un vistazo a la situación del posgrado en nuestro país, nos podemos dar cuenta que de seguir la tendencia actual, la sociedad mexicana se moverá en un esquema en el que el desarrollo y la soberanía serán los grandes ausentes.



Cuadro N° 11

**POSGRADO EN LAS IES PUBLICAS Y PRIVADAS**

AÑO	PUBLICO		PRIVADO		TOTAL	
	ALUMNO	%	ALUMNO	%	ALUMNO	%
1984	25774	72.8	9616	27.2	35390	100
1985	29513	79.7	7527	20.3	37040	100
1986	30518	80.4	7437	19.6	37955	100
1987	30456	79.7	7758	20.3	38214	100
1988	31214	79.0	8291	21.0	39505	100
1989	33339	78.2	9316	21.8	42655	100
1990	34435	78.3	9530	21.7	43965	100
1991	35460	78.9	9486	21.1	44946	100
1992	37018	77.9	10521	22.1	47539	100
1993	38131	79.7	12650	24.9	50781	100
1994	41574	75.1	13336	24.3	54910	100
1995	47390	72.2	18225	27.8	65615	100
1996	52822	70.1	22570	29.9	75392	100
1997	61210	69.8	26486	30.2	87696	100

FUENTE: Dirección de Información y Estadística ANUIES.

Como podemos ver en el cuadro anterior el posgrado se concentra principalmente en las IES públicas, aunque en los últimos años ha disminuido su participación en éste nivel y las IES privadas han aumentado su presencia, sobre todo en los últimos años en los que se intensificado los procesos de privatización .

México dentro del contexto internacional solo tendrá oportunidad de superarse, si logra preparar individuos con hábitos intelectuales y metodológicos orientados a la solución de problemas complejos, y esto se podrá lograr si mejoramos el posgrado

Por lo anterior la innovación científica, la formación profesional de calidad y la extensión de la cultura y servicios , serán factores estratégicos en la tarea nacional de construir mayores niveles de crecimiento económico.

Los servicios que realizan las IES será un instrumento recíproco de vinculación entre dichas instituciones y la sociedad, pero además permitirá la cohesión de las funciones sustantivas que desarrollan.

Por lo tanto deberá propiciarse una articulación entre la extensión de la cultura y los servicios con las funciones de docencia e investigación, planeando las tareas de vinculación de las IES con sus entorno social.

## **CAPITULO IV**

### **FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MODELO NEOLIBERAL**

En este capítulo se planteará el problema del financiamiento de la educación, pero no solo como un problema de finanzas, sino como producto de procesos y acción de sujetos que interactúan en el ámbito nacional en general y educativo en particular y de aquellos sujetos situados en el exterior, que han influido en forma importante en la implementación de políticas educativas.

Inicialmente se abordará el proceso de globalización como parte de la modernización y como se ha visto incorporado nuestro país en dicho proceso , viéndose obligado a realizar cambios profundos, conformando con ello una nueva sociedad, definiéndose nuevas funciones para las instituciones de educación superior.

Las nuevas formas de relación que deben establecerse entre las IES y el sistema productivo, exige una transformación de las primeras, ante lo cual se ha puesto un énfasis muy importante en los procesos de evaluación, en la diversificación de las fuentes de financiamiento y en procesos privatizadores.

Por lo anterior se comentará algunos puntos del Programa de Modernización educativa y el proceso de evaluación. El objetivo de retomar dicho programa es que a partir de él se implementó una nueva forma de asignar el presupuesto a la educación a través de la evaluación, por lo que se plantearán las políticas que en materia de financiamiento educativo ha implementado el gobierno.

Finalmente se hace un análisis cuantitativo de financiamiento del gobierno hacia las IES públicas durante el período neoliberal principalmente durante el sexenio de De la Madrid y Salinas de Gortari, cuando se cuente con información se incluirán años posteriores.

Durante el periodo de estudio no se incluyen datos de financiamiento a la educación superior privada, sino solo de las IES públicas ya que son ellas las que principalmente reciben el impacto de las políticas gubernamentales.

#### 4.1 GLOBALIZACIÓN Y EDUCACIÓN

A mediados de los 70 comenzó a perfilarse en muchos países como un problema que tendía a agudizarse el financiamiento de la educación. Actualmente se ha llegado a la idea de que se han agotado las posibilidades de incrementar los recursos que se destinara a este renglón. A esta preocupación se agrega la opinión discutible pero generalizada de que la educación, en las últimas décadas, es de baja calidad y que la canalización de más recursos no resuelve por si misma ese problema.

Este problema resulta complejo porque se están operando, en las sociedades y en los sistemas educativos, cambios estructurales profundos. Se ha planteado que el problema del financiamiento de la educación es el resultado de procesos y de la acción de sujetos nacionales, pero también es necesario apuntar que de procesos y sujetos ubicados mas allá de nuestras fronteras.

Los acelerados avances del conocimiento y de la tecnología y su integración a los procesos productivos, los cambios en la organización del mundo laboral el predominio del mercado y la reestructuración del Estado - en la búsqueda de soluciones a los problemas crecientes del Estado benefactor e interventor, constituyen los ejes transformadores y desencadenadores de diversos procesos en las sociedades de hoy. Procesos que han ido generando las tendencias sociales, económicas, políticas y culturales que caracterizan la época presente de la modernidad: la globalización ( Noriega,1996:8 ).

A la globalización de la economía se ha unido un desarrollo tecnológico muy acelerado, las actividades productivas se han visto modificadas, ahora son nuevas y han surgido a partir de avances tecnológicos como son: la informática, la robótica, la electrónica, las telecomunicaciones, la biotecnología entre otras. Por supuesto que estas actividades se han desarrollado en países altamente industrializados entre los cuales hay una competencia encarnizada para monopolizar los adelantos tecnológicos y obtener así un control de los mercados.

Las grandes transnacionales internacionalizan su producción a través de filiales, las cuales aprovechan bajos salarios, altas plusvalías y poca regulación ambiental, permitiendo a las grandes empresas incorporarse a los mercados locales, reestructurando su producción, aprovechando materias primas, energía e infraestructura del país donde se instalan.

Dentro de este contexto los países han perdido parte de su independencia relativa ante las presiones internacionales, como las que ejerce el mercado mundial, las firmas transnacionales, imponiéndose y no respetando espacios nacionales ni fronteras.

El proceso de globalización consiste en convertir al mundo en un sólo mercado, fuente de insumos y factores de la producción y la subdivisión de los procesos productivos. La globalización permite incrementar las redes de relación entre unidades productivas de diferentes sectores y regiones e incrementa el dinamismo de la economía mundial. Una de las tendencias de la globalización que tiene que ver con los sistemas educativos es la innovación y el desarrollo tecnológico.

La tecnología es el elemento más importante en el proceso de cambios de las tendencias productivas mundiales. Un rasgo importante que ha adquirido el desarrollo tecnológico en este proceso es su vinculación con la industria.

Existe la idea que para poder insertarse en el mercado mundial y por ende en la globalización es necesario llevar a cabo políticas de corte neoliberal, ya que dentro de esta concepción de políticas económicas, la minimización de la actividad estatal, la apertura comercial,

la desregularización de la economía y la privatización permiten la entrada de la inversión de capital extranjero facilitando a los países endeudados cumplir con sus obligaciones.

Además se piensa que el modelo neoliberal permite establecer estándares internacionales de homologación económica con el objetivo de avanzar hacia el libre mercado, situación ideal según esta visión para obtener la eficiencia económica.

Hasta la década de los setenta, el papel regulador del estado en el ámbito económico y social fue ampliamente aceptado, sin embargo con la presencia de la crisis, esta situación cambió y se empezó a sostener que el gobierno era la causa de los problemas que enfrentaban los países donde el estado era participativo.

Frente a la desaceleración del crecimiento ocurrida en los años setenta , las cargas sociales agravaron los problemas financieros del estado benefactor e hicieron más evidente los efectos perversos que podía producir su intervención. Este contexto favoreció la propagación y aceptación de los planteamientos neoliberales de la escuela de Chicago, que denuncian el papel excesivo del estado y valorizan las virtudes reguladoras del mercado (Revueltas,1996:18). Estos planteamientos fueron avalados por el FMI y el BM , aplicados a países desarrollados y subdesarrollados sin tomar en cuenta la problemática a la que se enfrentan estos últimos, ni las especificidades históricas y culturales de cada uno

Los nuevos imperativos exógenos a los que se enfrentan los estados nacionales son por un lado una transformación de la práctica estatal que garantice un equilibrio fiscal y hacer una utilización más racional de sus recursos haciendo mas eficiente su gestión. En especial liberando recursos públicos suficientes para atacar las múltiples dimensiones del atraso social, desarrollando políticas correctivas de las ineficiencias sistémicas de los mercados y garantizando condiciones institucionales internas competitivamente óptimas, en términos internacionales, para atraer inversiones extranjeras ( Bazúa, 1997:25 ).

A la luz de los procesos de globalización y regionalización se otorga una importancia estratégica al conocimiento como palanca de desarrollo económico.

El proceso de transición que estamos presenciando se está dando dentro de una versión local del discurso neoliberal, el cual ha influido en la forma que ha adoptado el estado, la redefinición de sus funciones y sus formas de organización.

El neoliberalismo exalta el individualismo, que a nivel organizacional se expresa a través del concepto de excelencia, lo que ha permitido el surgimiento de nuevos instrumentos de diferenciación que reordenan la realidad social y donde la evaluación permite marginar a los que no cumplan con los requisitos.

El desenvolvimiento de las sociedades nos lleva a pensar en un nuevo marco donde se desarrolle la relación entre la sociedad y la educación superior, ya que no podemos ignorar los procesos que se están dando a nivel mundial como son ( Villaseñor ;1997:23 ):

- a) Dinámicas de globalización e interdependencia entre economías y regionalización económica y comercial.
- b) Polarización entre países subdesarrollados y desarrollados.
- c) Marginación o aislamiento de países en conflicto.
- d) Fragmentación de algunos estados por razones étnicas.
- e) Fenómenos de acercamiento entre diversas latitudes del planeta debido a la utilización de las comunicaciones y mejor uso de las tecnologías”.

Pero también junto con esos procesos se está viviendo situaciones en la que vemos un incremento de la pobreza; una mayor polarización en la distribución del ingreso; el incremento del desempleo generalizándose tanto en países desarrollados como subdesarrollados; necesidades de protección al medio ambiente; la necesidad de una democracia representativa y el rescate de modelos culturales y sociales autóctonos.

La producción de conocimientos y la educación se consideran como elementos importantes en la formación de un nuevo paradigma productivo y de los aspectos éticos y valorativos que lo acompañan, para así desarrollar la innovación y creatividad indispensable para la competitividad internacional.

México se incorporó a esta fase de la modernidad desde la periferia y con un insuficiente desarrollo tecnológico y económico con el deterioro constante de nuestro medio ambiente y el desgaste de nuestros recursos naturales; con nuestra amalgama y variedad cultural y con las limitaciones de nuestra cultura política. Nos incorporamos a la globalización en momentos que el país, al igual que otros de América Latina, se encuentran atrapado en problemas que limitan sus posibilidades de desarrollo en casi todos los aspectos. Entre los más relevantes se hallan: la deuda interna y externa y los que derivan de los programas de ajuste estructural y de la integración al TLC en condiciones de marcada desigualdad ( Noriega;1996:8 ).

Las instituciones de educación superior no pueden marginarse de este proceso, históricamente la escuela ha sido una parte importante de la modernidad. Por lo tanto, ahora en esta fase por la que transitamos hacia la globalización, los sistemas educativos se hallan sujetos a una serie de reclamos y demandas, se exige su transformación y adecuación a los nuevos requerimientos de las sociedades contemporáneas.

En primer lugar esta relación se plantea a partir de una revisión de las funciones de la educación : cuál debe ser la evolución de las IES para coadyuvar en el cambio socioeconómico, cómo puede contribuir la educación superior en la eliminación de la pobreza, proteger el ambiente, la salud etc.; qué tipo de calificación y de personalidad debe ser transmitida por la educación superior a los alumnos para alentar cambios .

Para definir las nuevas funciones que desempeñará la educación superior es necesario determinar primero que tipo de sociedad será aquella con la que se deberá vincular. En términos generales podemos decir que el modelo de sociedad a la que se aspira es aquella cuyo propósito



central sea incrementar los niveles de producción, pero con una mejor distribución de los logros, elevando los niveles de vida de la población .

Actualmente este modelo de sociedad se basa en dos sustentos fundamentales: la disminución de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos . La competitividad basada en el incremento de la productividad ocupa un lugar importante en este modelo, al igual que la incorporación y difusión internacionalizada del progreso técnico.

Se considera que el progreso técnico es el pivote sobre el cual gira el desempeño de las actividades económicas, lo que estructura a todas ellas en el logro de la competitividad es la educación , ya que ella es la que hace posible la adecuación del progreso técnico al proceso productivo. Esto lo lleva a cabo mediante la formación de recursos humanos y el acceso a la generación de nuevos conocimientos . Se da una clara relación entre conocimiento, educación, progreso técnico e incremento de la productividad

A partir de la década de los ochenta, el país y el sistema educativo mexicano se han visto sometidos a transformaciones profundas, bajo el proyecto reciente de modernización se han tenido que ir adecuando a circunstancias cambiantes externas

Durante los años noventa el discurso político incorporó el término de modernización. Sin embargo, dentro del contexto del modelo neoliberal, no ha sido suficientemente explicitado este concepto.

Presupone la idea de cambio de las condiciones presentes hacia otras, que expresen una mayor adecuación de la sociedad mexicana y de sus instituciones, a los requerimientos de esa nueva cultura mundial en gestación... .. esto implica un tácito reconocimiento de que la cultura nacional y, por ende, la sociedad entera, no ha sido capaz de desarrollar conocimientos, estructuras y procedimientos que contribuyan a impulsar un proceso de evolución, consecuente con la dinámica de desarrollo del pensamiento y del ingenio a nivel mundial (Casillas;1997:61).

El proceso de modernización ha intentado sustentarse en una racionalidad impuesta, mas que en la transformación y adecuación paulatina, de las condiciones en que funciona la sociedad y sus instituciones.

El término modernización aplicado al sistema educativo, implicó la transformación de sus condiciones de operación. El establecimiento de un Programa de Modernización Educativa en el sexenio 1988-1994, fueron importantes proyectos que buscaron impulsar una renovación urgente de la estructura del sistema educativo nacional, ante las críticas sobre el deterioro de la calidad de la formación que este sistema ofrece a las nuevas generaciones de mexicanos (Casillas,1997:62).

La descentralización, nuevas formas de relación entre los sistemas productivos y educativo, el énfasis puesto en la evaluación, la diversificación del financiamiento educativo y las tendencias privatizadoras se han ido imponiendo recientemente en muchos países, entre ellos México. A partir de la década pasada se comenzó a transformar nuestro sistema educativo con proyectos modernizadores.

La descentralización consiste en otorgar una mayor autonomía a las instituciones para que le den sentido a su proyecto educativo, pero dentro del marco de políticas y prioridades nacionales y basados en regulaciones centrales eficaces en función de los objetivos globales nacionales. La autonomía se plantea en cuanto a la gestión, pero no en cuanto a la producción académica o en cuanto a la formación de los cuerpos dirigentes. Se piensa que la autonomía daría como resultado una mejor vinculación con el sector productivo y la investigación estaría dirigida principalmente a las áreas de ciencia y tecnología que son las que marcan los objetivos nacionales .

La educación se halla integrada de raíz al proceso de la modernización. Es gracias a la escuela que se posibilita la secularización de la cultura y su transmisión. A través de ella se inicia un periodo de movilidad social y de transformación del trabajo sobre la base de los nuevos aprendizajes. De modo que la escuela y el sistema educativo constituyen uno de los núcleos organizacionales de la modernidad.

La experiencia de la modernidad se apoya en cuatro núcleos organizacionales; Dichos núcleos organizacionales, reducidos a su unidad básica, son la escuela, la empresa, los mercados y las constelaciones de poder, llamadas hegemonías ( Brunner;1992:19 ).

La globalización fase actual de la modernidad, podemos entenderla como proceso que intensifica las relaciones de intercambio, de comercio, de mercados y de comunicación en el nivel mundial. Al tiempo que genera en todo el mundo una tendencia hacia la adopción de modelos y estructuras sociales y económicas semejantes.

En ese contexto de entrelazamiento y de reestructuración de las formas de producción y de sus bases sociales, el objetivo es alcanzar una mayor competitividad para insertarse ventajosamente en el mercado mundial. Competitividad que logra mayores alcances cuando se sustenta en los avances científicos y tecnológicos y en el desarrollo de las capacidades de sus recursos humanos para la producción.

Es por lo anterior que socialmente se hace recaer en los sistemas educativos la tarea de preparar a los recursos humanos de cada nación y de empujar el desarrollo científico y tecnológico. Para algunos economistas los cambios recientes que se están viviendo en las sociedades contemporáneas constituyen el pasaje de un modelo de acumulación de capital a otro.

Todos estos cambios tendrán un impacto muy importante en los sistemas educativos: desde las formas de vinculación entre educación y sistema productivo y , mas ampliamente, en las formas de relación entre escuela, sociedad y Estado Asimismo, es posible identificar entre esos rasgos algunos que están en la base de ciertas reformas educativas y de algunas políticas que influyen directa o indirectamente en el monto, el origen y la distribución de los recursos destinados a la educación.

Históricamente el proceso de modernización ha sido tardío, lento y desigual en América Latina y es el resultado de procesos de modernización caracterizados por la idea del modelo único que establece pasos predeterminados para transitar hacia la modernidad.

La región logró durante la década de los ochenta importantes avances en lo político, aunque a veces parecen retrocesos ante el embate de los programas económicos recientes, aunado esto a las condiciones y circunstancias en las que nos integramos a la globalización. Las sociedades latinoamericanas se han visto afectadas por la magnitud que ha adquirido la deuda externa, por las políticas de ajuste y por la integración desventajosa, al menos en el caso de México, al tratado de libre comercio.

En relación a la deuda pública, los países de América Latina han llegado a tales niveles de endeudamiento, que han caído en un círculo vicioso, piden prestado para pagar, se han convertido en exportadoras de capital hacia los países más industrializados. Ante sus compromisos financieros los países subdesarrollados han tenido que reducir recursos hacia fines sociales, entre los que se cuenta la educación.

La globalización ha influido en los procesos de reforma en el sector educativo, se han generado experiencias descentralizadoras y se busca inducir una mayor participación de la comunidad en la educación, se pone énfasis en la gestión de las instituciones y la formación de maestros para mejorar la calidad de los servicios, en prácticamente todos los países del mundo. También se ha insistido en la vinculación entre IES y sistema productivo.

## **4.2 NUEVAS FUNCIONES DE LA EDUCACION SUPERIOR**

Las funciones que se espera desempeñe la educación superior en la nueva sociedad que se configura, deberá relacionar a la educación y a los actores sociales a través de nuevas formas. Cuando se modifica el contexto en el que se inserta el sistema educativo, este tenderá a refuncionalizarse.

Las funciones primordiales de la educación superior son: “la formación de recursos humanos, la generación de nuevos conocimiento y la conformación de nuevos valores sociales que hagan posible la incorporación y difusión deliberada del progreso técnico, así como el impulso a una producción competitiva y socialmente sustentable” (Villaseñor;1997:34 ).

Una sociedad que se sustente en la competitividad y el progreso técnico requiere de recursos humanos calificados y que esos recursos estén dotados de valores acordes con el modelo social que se pretende estructurar; para ello se necesita contar con instituciones pertinentes. Será necesario aclarar que esta función no solo la desarrolla el nivel superior, pero si es el más importante, ya que es el que se vincula con el mundo de la producción y del trabajo impregnando así el ámbito educativo.

La formación de recursos humanos desde esta perspectiva deberá desarrollar en los estudiantes un tipo de capacidad intelectual que los capacite para abordar las exigencias del cambio tecnológico y los prepare para adquirir una actitud emprendedora de cambio y adaptación e innovación como acontece en el mundo competitivo

Esto quiere decir que los contenidos y modalidades de la docencia y de la investigación que adopten los desarrollos académicos estarán determinados de forma exógena a la educación superior. Es decir el conocimiento válido será aquél que se conoce como relevante y pertinente.

Las nuevas funciones de la educación superior deberán realizarse bajo la óptica del mercado y/o de la competitividad ya que será la fuerza ideológica que guíe la educación superior. La ética del mercado surge ante las presiones externas que origina que los procesos productivos internos adquieran las características necesarias para competir

Para esto se necesita de una educación superior eficiente y eficaz que transmita a los estudiantes un conjunto de valores y actitudes acordes con los retos de la competitividad.

Por lo anterior podemos decir que dentro del actual modelo de sociedad, la educación superior está marcada por el signo de la utilidad. Sin embargo, dentro de los ámbitos académicos todavía se tiene la visión de la universidad que busca la verdad, sin que necesariamente se pierda de vista los aspectos utilitarios y la respuesta práctica a las necesidades y demandas sociales.

Se puede percibir fácilmente que la formación de recursos humanos, la investigación y la introducción de pautas axiológicas, será el ámbito donde se den las formas concretas de la relación educación superior-sociedad (Villaseñor;1997:36).

La definición de las características de la educación superior procede en su mayor parte de actores sociales externos interesados en imprimirle una determinada direccionalidad, pero que además tienen poder para hacerlo. Es con estos actores sociales externos con los cuales las IES tendrán una relación de intercambio y actuarán de una manera adaptativa y no directiva.

Durante los años noventa hay un reforzamiento de una nueva política en las universidades que se traduce en un conjunto de programas, estímulos y competitividad en la investigación, junto con una insistencia de vincularse con la industria, la producción y los servicios. Sus consecuencias son muy claras, se trata de un cambio en la diversificación de las fuentes de recursos, junto con un reforzamiento del intervencionismo tanto del estado como de la empresa en la actividad académica de investigación

Esto está relacionado con la nueva función asignada a las universidades, producción y transferencia de conocimientos y tecnología. Sin embargo, es necesario aclarar lo que se entiende dentro del nuevo contexto por transferencia de tecnología. "La transferencia de tecnología se refiere a la creación de un conjunto de mecanismos, condiciones y unidades de organización para transferir los resultados de la investigación desde los investigadores hacia las empresas privadas, de tal manera que esta gestión conduzca a resultados de uso comercial del nuevo conocimiento.

En dicho proceso de transferencia queda implícita la contribución de la empresa privada al apoyo material y financiero de la investigación para generar una capacidad propia en la institución académica requerida para transformar los descubrimientos académicos en productos comerciales. ( Didriksson;1997:153 ).

Hay que distinguir este proceso de transferencia de tecnología de las tareas de asistencia técnica. Esta última difiere de la primera por el tipo de conocimiento ofrecido y por el tipo de empresa a la que se sirve.

En una economía nacional dinámica, la relación entre conocimiento académico e innovación en la producción resulta estratégica para fines de desarrollo económico y competitividad.

La capacidad de un país dependería entonces de la explotación del conocimiento con valor económico. Antes se investigaba, se experimentaba y se ofrecía al mercado, actualmente el mercado decide qué investigar.

Por lo anterior, es muy importante que las universidades e institutos tecnológicos desempeñen un papel fundamental en la política científica y tecnológica, con el fin de proponer investigaciones mas relevantes para la sociedad y la economía. Para esto se requieren cambios internos en las IES, en su gestión y en la relación de la investigación con los requerimientos productivos y sociales, en la educación continua, en la transferencia tecnológica, en la legislación sobre patentes y licencias, en la capacitación técnica, así como en sus funciones tradicionales de formación de profesionales y técnicos de alto nivel.

### **4.3 LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y EL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Los niveles de endeudamiento que alcanzaron los países latinoamericanos dio pie a que organismos internacionales como Fondo Monetario Internacional ( FMI ) intervinieran imponiendo programas de ajuste ,los cuales ha sufrido México desde la década de los ochenta, lo que ha permitido a éste , ejercer influencia sobre la política económica, financiera, monetaria y educativa entre otras.

La década de los ochenta se caracterizó por la proliferación de investigaciones que estuvieron asociados fundamentalmente a la creación-durante los años setenta de centros e instancias de investigación sobre educación superior en las universidades de América Latina.

La rápida circulación del conocimiento y del saber en general ha llevado a planteamientos de reformas comunes para los sistemas educativos de la gran mayoría de los países, independientemente de sus contextos e intenta explicar la realidad educativa e incidir en ella.

Los lineamientos de los organismos internacionales impactan directa e indirectamente al proyecto modernizador. Su influencia puede efectuarse a través de la asignación de fondos, generalmente acompañados de un conjunto de exigencias sobre las modalidades de su aplicación y de criterios para la evaluación de sus resultados. Otra faceta de influencia consiste en que son focos que generan y procesan información estratégica sobre los países, la cual posee una credibilidad considerable y, por tanto, es utilizada en diagnósticos y prospectivas por importantes grupos gubernamentales y privados. Cada vez en mayor medida, la imagen internacional de un país y sus perspectivas, depende del contenido de los informes producidos por esos organismos sobre su desempeño en aspectos económicos, pero también sociales y desde luego educativos.

Los organismos internacionales poseen grupos de especialistas de primer nivel que provienen de distintos países. Una parte de estos analistas se han profesionalizado como funcionarios o expertos internacionales o bien han ocupado puestos importantes en sus países de origen.

Es así que se han ido imponiendo teorías y propuestas que ganan influencia de manera universal. Las naciones industrializadas y algunos consorcios multinacionales de medios de comunicación han venido controlando la generación y la legitimación del saber educativo que mundialmente se considera relevante

Organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la UNESCO, el IIPE, la OCDE, la CEPAL, con sus equipos de expertos y las amplias posibilidades de publicación y circulación de sus productos, en escala mundial, hacen posible el predominio de sus propuestas; algunas tienen



fuerte peso sobre los gobiernos, en especial, de los países en desarrollo. Es el caso, por ejemplo, del Banco Mundial, que tiene capacidad para condicionar préstamos tanto para proyectos de investigación como de innovación que derivan en propuestas de reforma a los sistemas educativos. El Banco Mundial y las demás instituciones mencionadas forman parte del sistema internacional de comunicación y publicación en las ciencias sociales y la pedagogía.

En la década de los noventa, el Consejo Internacional para el desarrollo Educativo (CIDE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC), se abocaron a la tarea de estudiar y analizar el sistema de educación superior con el objeto de proponer acciones tendientes a fortalecer las políticas de cambio (ANUIES;1998:7).

Estas organizaciones elaboraron un diagnóstico de los diferentes sistemas educativos de América Latina incluyendo México , concluyendo en una serie de sugerencias y proposiciones . A continuación se rescatan de estos estudios lo relacionado con el financiamiento a la educación superior.

### **CONSEJO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO (CIDE)**

Considera que las autoevaluaciones y evaluaciones externas constituyen instrumentos poderosos para identificar debilidades y oportunidades, y elaborar presupuestos apropiados. Conviene capacitar a funcionarios y equipos técnicos de las universidades públicas para que dominen la teoría y la práctica de la evaluación.

Si el monto del subsidio primero se otorgaba a través de la matrícula y después en base al número de docentes y administrativos, actualmente dice el informe el subsidio está tomando una dirección más racional. Los incentivos servirá para recompensar las innovaciones, las reformas y la mejoría de la calidad, en lugar de alentar un número mayor de estudiantes o empleados., lo que

significa que las asignaciones presupuestarias reflejarían una prioridad vinculada al mejoramiento de la calidad.

En resumen el consejo recomienda:

- a) el gobierno al determinar el subsidio anual, debe considerar positivamente cualquier reforma importante llevada a cabo o emprendida por cada institución;
- b) imponer colegiaturas realistas a los estudiantes, con el fin de incrementar los ingresos institucionales;
- c) establecer un examen de admisión para todos los aspirantes a ingresar al nivel de licenciatura, incluyendo a los egresados de sus propias preparatorias,
- d) crear en cada institución un sólido sistema de becas y préstamos, para apoyar a estudiantes distinguidos con medios económicos precarios,
- e) considerar la conveniencia de establecer un premio de la presidencia , destinado a la universidad que se destacara por la realización de innovaciones importantes para mejorar la calidad de los servicios” ( ANUIES;1998:16)

Sugiere establecer fuentes alternativas de financiamiento para complementar los subsidios gubernamentales y crear, de este modo, una base económica sólida y estable. Declara asimismo que las universidades no deben ser sancionadas por realizar la empresa de procurar fondos adicionales procedentes del sector privado mediante reducciones simultáneas del subsidio público. Por el contrario, se debe recompensar su iniciativa con subsidios adicionales.

Indica el informe que será útil proyectar un presupuesto hipotético para cada universidad(para cada diez años o más) y determinar cómo se debe distribuir los recursos, claro de acuerdo a las prioridades de calidad.

## **ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO (OCDE):**

Este organismo recomienda incrementar las relaciones entre economía y sociedad, para conseguir nuevos recursos financieros de fuentes diversificadas.

Asimismo sugiere establecer financiamientos estratégicos para las mejores instituciones particulares y las numerosas instituciones públicas, para equilibrar las diferencias de calidad y prestigio entre ellas.

Asimismo otorgar más autonomía a los institutos tecnológicos para favorecer la adaptación de sus servicios a las necesidades del desarrollo económico y social..

En el terreno financiero, la ausencia de información en las estadísticas globales puede ser un obstáculo para la elaboración de estrategias. Por lo que se hace necesario crear un organismo que reúna la información necesaria, se sugiere un organismo a partir de la ANUIES.

La planeación educativa deberá ser obligatoria para escuelas públicas y privadas, integrándose a los lineamientos de política nacional.

Los mecanismos de asignación de recursos deberán ampliarse, para incluir a los institutos tecnológicos y escuelas normales. Es esencial que el subsidio básico se calcule de acuerdo con normas que sean del conocimiento público e iguales para todas las instituciones públicas.

Establecer reglas más claras en lo que se refiere a la promoción del personal docente, basado en evaluaciones.

Encarar un incremento racional de la contribución de los estudiantes al costo de sus estudios.

## BANCO MUNDIAL

Este organismo publicó en 1994 un documento titulado "Educación Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia", el cual tuvo un gran impacto internacional en lo relacionado con la problemática educativa, tomándose como referente por los gobiernos a la hora de implementar sus políticas educativas, influencia que se nota sobre todo en los países que presentan altos niveles de endeudamiento.

Las investigaciones realizadas por esta institución durante la década de los ochenta, estuvieron asociadas más al sistema educativo en general y menos a la educación superior, aunque el tema de financiamiento a este nivel educativo fue el más considerado.

En lo relacionado con el financiamiento afirma:

Entre los efectos negativos que inciden sobre la calidad de la educación superior es el depender en gran medida del financiamiento gubernamental y otro un alto costo por estudiante debido a las altas tasas de deserción y rezago.

Ante lo anterior propone una mayor diferenciación de las IES y fomentar el desarrollo de las IES particulares, para complementar las tareas de las públicas.

Proporcionar incentivos a las instituciones públicas para que diversifiquen sus fuentes de financiamiento, procurando la participación de los estudiantes en los gastos, así como relacionar apoyo financiero con obtención de resultados.

En relación con la diversificación del financiamiento a las IES públicas sugiere:

Incrementar los recursos provenientes del sector privado; Contribuciones de ex-alumnos, aportes de fundaciones y organismos crediticios internacionales; Incentivar las actividades

académicas que generen recursos; Apoyos ( becas y préstamos ) para estudiantes de condiciones económicas precarias.

Además está sugiriendo la creación de organismos independientes que puedan elaborar y supervisar las políticas educativas y puedan orientar los presupuestos y evaluar el desempeño de las instituciones.

Recomiendan mayor autonomía administrativa de las instituciones públicas. Ello permite la diversificación y utilización de los recursos más eficazmente y es esencial para que las IES tengan programas adecuados a las demandas del mercado. Las escalas de sueldos deben fijarse en forma independiente.

En síntesis propone una mayor eficiencia en la educación superior a un menor costo, recomienda un papel mas participativo del sector privado en la dinámica y el financiamiento de la educación superior pública ( ANUIES,1998:33-38)

## **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) :**

En base al documento titulado” Documento de Política para el cambio y el desarrollo de la educación superior, este organismo recomienda:

Un mayor grado de autonomía. Los principios de libertad de cátedra y de autonomía institucional deben implicar una mayor responsabilidad , desde el punto de vista ético, en asuntos como el financiamiento, la evaluación de la docencia y la investigación y la eficacia en el manejo de los recursos.

Las dificultades actuales derivadas de las restricciones en los presupuestos gubernamentales conviene que sean examinadas como parte de un proceso de paso desde las

fuentes públicas a las privadas de los recursos destinados a sufragar los costos del desarrollo de la educación superior.

Buscar nuevos mecanismos de financiamiento basados en la participación del sector productivo, las comunidades locales, los padres, los alumnos y la comunidad internacional (ANUIES;1998:39-44 ).

## **CENTRO REGIONAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CRESALC-UNESCO):**

A mediados de 1998 la UNESCO convocó a la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, dando como resultado el documento "Lineamientos para un Plan de Acción ". En base a estos lineamientos surgió el Programa de mejoramiento de la gestión y el financiamiento que plantea que dado que la inversión en educación en la región está por debajo de los niveles acordados y ante los actuales requerimientos de una educación de excelencia , se precisa incrementar el nivel de recursos, diversificar el origen de los mismos, lograr una mejor distribución entre instituciones e incrementar la eficiencia del gasto.

El programa tiene como objetivos generales.

Ante la indeclinable responsabilidad del Estado en el financiamiento de la educación superior pública, este debe transformar la gestión en la educación superior y adoptar políticas apropiadas y diversificar las fuentes de financiamiento.

Ayudar a las instituciones de educación superior a obtener apoyo oficial en la búsqueda de fuentes adicionales de financiamiento público y lograr mayor flexibilidad en el uso de fondos públicos y orientar a la gestión estratégica para que los sistemas y las instituciones identifiquen los cambios y tendencias futuras.

Asimismo como objetivos específicos proponen.

Promover estudios comparados e investigaciones sobre gestión y financiamiento de la educación superior a nivel nacional, sub-regional y regional.

Propiciar la elaboración de modelos de asignación de recursos que contemplen objetivos específicos como son la calidad, equidad, y desarrollo regional equilibrado y validar su uso en las negociaciones con organismos multilaterales de desarrollo y financiamiento.

Diseñar y proponer nuevos esquemas de financiamiento de las IES por la vía de las instituciones financieras nacionales.

Elaborar nuevos modelos de gestión de sistemas, instituciones y recursos financieros para la educación superior de la región y organizar una tarea permanente de formación y capacitación intensiva de directivos y administradores.

Asegurar que los nuevos modelos de gestión integren las actividades de investigación y posgrado.

Como líneas estratégicas proponen:

Una política de Estado para distribuir fondos incrementales asegurando transparencia en la asignación, control, verificación y difusión de los resultados obtenidos

Lograr el compromiso del Estado con programas plurinominales de financiamiento de la educación superior, asegurando el cumplimiento de metas y objetivos

Identificar posibles fuentes complementarias de financiamiento mediante el estudio e investigaciones que realicen las propias instituciones para cuantificar la potencialidad y viabilidad de las propuestas.

Promover por medios adecuados la comercialización de los productos, servicios y desarrollo tecnológico generados por las IES, protegiendo la propiedad intelectual .

Diseñar sistemas ágiles para facilitar la colaboración y venta de servicios de las IES hacia organizaciones públicas y privadas.

Promover una eficiente gestión de la cooperación nacional e internacional para un mejor aprovechamiento de las capacidades instaladas.

Impulsar nuevos mecanismos de becas y/o préstamos a estudiantes, particularmente a aquellos de menores recursos.

Propiciar la creación de incentivos de diverso tipo para premiar la excelencia y la productividad tanto de docentes como de funcionarios.

Introducir nuevas técnicas de administración que incremente la racionalidad en la toma de decisiones para aumentar la transparencia e y el control de gestión.

Promover instancias administrativas ágiles para asegurar el concepto de educación por vida en programas de educación no formal, capacitación, reconversión de trabajadores, enseñanza de adultos y cooperación con entidades gremiales (ANUIES;1998:53-55 ).

## **COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL):**

En 1992 la Comisión económica para América Latina elaboró un documento relacionado con la educación superior en la región al que se tituló "Educación y conocimiento: Eje de Transformación productiva con equidad..

Este organismo recomienda en materia de financiamiento, promover el compromiso financiero de la sociedad con la educación superior, asegurando en lo posible un financiamiento institucional amplio, diversificado y estable.



Además el documento sugiere que la estrategia de búsqueda de recursos debe orientarse a lograr la concurrencia de fuentes públicas y privadas para satisfacer las necesidades institucionales; que deben establecerse mecanismos para la asignación complementaria de subsidios a los esfuerzos realizados para mejorar la calidad de los servicios y el empleo racional de los recursos, y que conviene apoyar financieramente el desarrollo de ciertos sectores o actividades que signifiquen la promoción de la equidad..

El Banco Mundial, la UNESCO y las agencias que patrocinaron la Conferencia sobre la educación para todos, en 1990, plantearon la necesidad de dar educación básica a los niños, jóvenes y adultos para construir un capital humano flexible mientras alivia la pobreza. Usando fondos públicos el Programa de Educación para Todos , asumiría que cada uno tenga acceso a un bagaje básico de conocimientos y destrezas a fin de incrementar sus oportunidades para el trabajo productivo en la economía global.

Sin embargo, estos trabajos productivos a los que se hace mención son trabajos de baja destreza, mal pagados y que produce bienes y servicios para otras economías, si la educación sirve a esos propósitos es muy cuestionable. Claro desde el punto de vista del Banco Mundial es muy recomendable , que el principal recurso de un país en desarrollo sea un pool de mano de obra más barato y flexible produciendo bienes y servicios para la exportación.

Las propuestas de los organismos internacionales explica cómo reformas educativas y propuestas de cambio en los sistemas se universalizan. Se intenta convencer que los problemas educativos en todos los países es el mismo y que por lo tanto las soluciones son iguales, es decir descontextualizan el fenómeno educativo. De allí se entiende que tanto en ámbitos desarrollados como subdesarrollados, se hable del agotamiento de los recursos para educación, cuando el niveles de gasto educativo y las necesidades de los mismos es completamente diferente.

Otro aspecto en donde se nota la influencia del exterior y del neoliberalismo es en los proyectos de modernización educativa, pues tienen su sustento en teorías, como el del capital humano; en las ideas derivadas de la concepción de que existe un mercado de la educación y en la

idea de que las crisis del Estado benefactor, han vuelto incapaz a la administración pública para resolver los problemas de la sociedad.

Como dijimos en el capítulo I la teoría del capital humano plantea que la educación y la capacitación son formas de generar beneficios futuros, individuales y sociales, por medio de ingresos más elevados, que debía invertirse en cualquier actividad que aumentara la calidad y la productividad del trabajo.

A partir de la concepción de que el crecimiento económico es un proceso de acumulación de todas las formas de capital - medios de producción, fuerza de trabajo, bienes no perecederos y otros, y de la premisa de que la educación hace a los trabajadores más productivos, se dedujo que la escasez de mano de obra calificada era un obstáculo para el desarrollo. Se afirmaba que las naciones del Tercer Mundo eran pobres no tanto debido a la estructura de las relaciones económicas internacionales, sino a las características internas, especialmente a la carencia de capital humano (Noriega;1996:34 ).

Sin embargo, la dificultad para calcular los ingresos futuros derivados de la educación originaron que fueran cuestionadas las premisas conceptuales y metodologías planteadas por la teoría del capital humano.

Se está replanteando la tesis de que es necesario concertar esfuerzos en la educación y en la formación de recursos humanos para avanzar hacia el desarrollo por la vía de la competitividad.

Junto a teoría del capital humano se ha desarrollado otra concepción que ha cobrado arraigo desde la década pasada al implementarse un modelo de políticas de tipo neoliberal, desde ésta visión , se acepta la existencia de un mercado de la educación, en donde ésta es una mercancía que puede ser producida, vendida, comprada y consumida como tantos otros productos.

Según esta corriente, el precio de esta mercancía estaría determinada por el juego de la oferta y la demanda, a un precio le correspondería una determinada demanda. Si se disminuye el

precio, por subvenciones, la demanda crecerá. Este crecimiento naturalmente, dependerá de la naturaleza del producto, es decir, de la elasticidad de la demanda.

#### **4.4 NUEVAS TENDENCIAS SOBRE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN**

Los sistemas educativos han enfrentado en América Latina tendencias que los han obligado a realizar reformas que les permitan adecuarse a las nuevas condiciones. Desde la década de los ochenta hasta la fecha se han impulsado reformas que impactan el monto, las fuentes, los mecanismos, las prioridades y la distribución de los recursos destinados al sector educativo. Todo esto en un contexto de crisis, de programas de ajuste, de liberalización de los mercados y de reestructuración del Estado, así como de la búsqueda por una mejor inserción en el mercado mundial. Todas estas reformas marcan una nueva relación entre Estado, Sociedad y Educación.

Después de la ola expansiva de los servicios educativos en la mayoría de los países y de una creciente canalización de recursos, a partir de los ochenta los sistemas educativos fueron duramente cuestionados, si bien se le reconocía el logro en cuanto a cobertura, esta fue a costa de un deterioro en la calidad del servicio otorgado. Las IES fueron criticadas por su baja calidad, su falta de vinculación con el sector productivo y con las necesidades sociales. Se cuestionó su capacidad administrativa y los sindicatos tuvieron que enfrentar un duro ataque que los llevó a perder presencia en entorno político de las instituciones, a pesar de que muchos de ellos habían gozado de las políticas cooperativistas del Estado.

Para muchos países de la región el problema del financiamiento se fue perfilando desde finales de los años sesenta, sin embargo, México continuó con la expansión de la educación superior, gracias a sus posibilidades petroleras pero a partir de los ochenta las posibilidades de incrementar los recursos destinados a la educación, se fueron debilitando.

Ante este panorama, se fueron conformando reformas que permitieran lograr la competitividad, concepto tan utilizado en el ámbito nacional como en el internacional. Se elaboraron proyectos que ponían acento en la necesidad de mejorar las áreas administrativas de las

instituciones, aunque la razón de mas peso era que las políticas de ajuste aplicadas estaban restringiendo en forma muy importante la canalización de recursos, esto no deja de reconocer que los modelos de gestión aplicados eran ineficientes. En ese contexto, se impusieron estrategias tendientes a diversificar las fuentes de financiamiento y a estimular la cultura de "la rendición de cuentas" y de la evaluación, como elemento esencial para la asignación de recursos.

Las instituciones educativas dentro del nuevo contexto deberán funcionar bajo tres líneas de acción, a saber: orientación, financiamiento y regulación.

Con respecto a la orientación, el sistema de educación superior estará bajo una normatividad que oriente su comportamiento de acuerdo a políticas establecidas, para que esto suceda el gobierno deberá generar un marco estable de políticas y reglas claras a las cuales deberán sujetarse las IES para poder ser evaluadas con respecto a su desempeño dentro del marco de dichas políticas.

En relación al financiamiento los nuevos lineamientos marcan una dotación de recursos que las IES deberán compartir, entre el gobierno, los usuarios de las instituciones y los sectores sociales; se plantea una diversificación de las fuentes de financiamiento ( Gago;1992:22 ).

El financiamiento gubernamental no deberá otorgarse bajo criterios automáticos de carácter cuantitativo e incremental, como se venía haciendo ( según número de alumnos, número de maestros ), sino por criterios cualitativos, los fondos fluirán hacia las instituciones en base a metas y objetivos previamente determinados. Esto se hará a través de un compromiso institucional para la realización de ciertos programas académicos, o por el acuerdo de adoptar ciertas orientaciones por ejemplo en los planes de estudio, número de matrícula, políticas de admisión, etc. Se incorpora una relación contractual en que los montos asignados estarán acordes con el cumplimiento de metas.

El financiamiento será diferenciado de acuerdo al desempeño cuantitativo y cualitativo que demuestren los integrantes de los establecimientos, de acuerdo al desempeño individual de los docentes y a la pertinencia social de los resultados obtenidos.

Los procedimientos para financiar la educación superior, incluyendo las aportaciones de los estudiantes, han de fundamentarse en criterios relacionados con la calidad y pertinencia de las funciones y resultado de cada institución educativa. La competencia por los recursos será una política de educación superior ( Gago,1993:26 ).

El financiamiento gubernamental tendrá dos modalidades: el financiamiento ordinario que se destina a gastos de operación y de nómina, y el financiamiento vinculado a procedimientos de evaluación, ambos serán explicitados a lo largo del capítulo. La aportación de los alumnos será determinado por cada institución y será diferenciada de acuerdo a las posibilidades económicas de los alumnos; según la carrera podría ser un criterio. Otras fuentes de financiamiento deberá ser a través de la venta de servicios profesionales que las IES hagan a las empresas, por donaciones, por servicios de educación continua, etc.

El planteamiento de la gratuidad queda rebasado dentro de este nuevo contexto; ninguna modalidad de educación superior deberá ser gratuita, esto último queda establecido con la modificación del artículo 3º constitucional.

En resumen, la nueva modalidad de financiamiento ya no es un derecho de las IES el recibir recursos, ni obligación del gobierno el otorgarlo, ni las IES podrán autodeterminarse libremente en el ámbito financiero. La percepción de recursos será en base a servicios o contratos cumplidos o a cambio del cumplimiento verificado de metas preestablecidas y de lineamientos generales. Ahora son las IES las que deberán ajustarse con relativa autonomía a los proyectos estatales.

Por último, la otra característica es la de regulación, mediante esta se realizará una evaluación externa y la acreditación por parte de instancias que determinará la sociedad, el

gobierno y las propias instituciones, además dicha evaluación estará ligada al financiamiento. Evaluación y acreditación serán consideradas como mecanismos de regulación pública hacia las IES, lo que permitirá que la sociedad tenga confianza en las instituciones públicas.

La evaluación externa a través de pares académicos o de otros indicadores y la autoevaluación serán los mecanismos más adecuados para que la autoridad supervise y fomente el desempeño y productividad de los agentes que intervienen en el proceso educativo.

La evaluación se convertirá en el principal instrumento que permita imprimir cierta direccionalidad social además que será un excelente indicador para otorgamiento de recursos.

La acreditación permitirá a la sociedad asegurar que las IES cumplan con los estándares fijados. El objetivo es emitir un juicio público, otorgando una constancia que acredite a instituciones y programas.

El instrumento a través del cual se acreditará, será la evaluación; evaluación de la institución, de sus posgrados, de sus maestros y de sus alumnos. La determinación de las líneas profundas de orientación educativa será una función del Estado.

Otra tendencia presente es la privatización de los servicios educativos, apoyada ante el discurso acerca de la mala calidad de la educación pública con respecto a la privada; esta tendencia se vio agudizada ante la disminución de la oferta de los servicios públicos como consecuencia del "achicamiento del Estado" y de algunas modalidades de descentralización así como la aplicación en el sector, de las ideas sobre el "mercado de la educación".

Uno de los cambios más importantes realizados dentro del sector de la educación superior es la segmentación de éste. El desarrollo del sector privado jugó un destacado papel .

La enseñanza del sector privado se expandió y se especializó. Si bien no ha alcanzado a desplazar a las IES públicas del porcentaje de la matrícula que abarca, su incremento absoluto

resulta muy significativo como quedó expuesto en el capítulo III. Si se toma en cuenta que los establecimientos privados son más pequeños que los públicos, su crecimiento resultó en la creación de un número muy considerable de instituciones.

La tendencia fue hacia la especialización social o segmentación. En este sentido, tendieron a consolidarse dos sectores: a) el de las escuelas orientadas a la captación de la demanda que excede a la universidad pública y que, por lo común ofrece una formación profesionalizante, orientada a los sectores de empleo de mayor demanda inmediata, pero con estándares académicos mínimos; b) el de las escuelas de élite, directamente enfocadas a la competencia de calidad con el sector público y que, además, ofrecen un hábitat social impermeable a la penetración de las clases medias, siendo este un atractivo para el desarrollo de las relaciones interpersonales útiles para el futuro profesional (Rodríguez;1995:19)

Otro elemento importante de mencionar es el que se refiere a la distribución de la matrícula por áreas de conocimiento, mientras las instituciones públicas se mantuvieron en las carreras tradicionales como la Medicina, Odontología, Contaduría y algunas Ingenierías, incluyendo otras como la Computación, la Psicología y la Administración entre otras, las instituciones privadas concentraron su oferta en las carreras de gestión ,como por ejemplo: La administración de negocios, derecho, contaduría y en campos nuevos como la computación y la informática.

Se impulsa un modelo de gestión colegiado , en el entendido de que a través de este modelo se va a hacer una utilización mas racional de los recursos escasos y se va a desarrollar una conciencia de autoevaluación o de rendición de cuentas.

La característica financiera básica del modelo colegiado es que cuenta con sus propias fuentes de financiamiento para cubrir sus costos por lo que deja de interferir en ellas la burocracia gubernamental, sin embargo parece ser que las IES públicas en México no entrarían dentro de este sistema de gestión, pues ello significaría que el gobierno no podría influir en el desarrollo de este sector educativo, y las tendencias observadas es que a través de los procesos de evaluación el gobierno tiene el control y la supervisión de ellas.

Todo lo anterior ha influido en el ambiente laboral, se está planteando que a mayores niveles de profesionalización le corresponden mayores ingresos. En consecuencia, se ha reformado las políticas salariales y por ende las políticas de financiamiento. Los incrementos salariales será en función del desempeño del trabajador, además la evaluación se ha ligado al otorgamiento de financiamiento.

La descentralización es un proyecto impulsado por diversas agencias internacionales desde los años setenta. Surge, fundamentalmente, como respuesta a los problemas generados por la administración centralizada que caracterizó la mayoría de los sistemas educativos. Pero ha cobrado fuerza ahora en el contexto del estado pequeño, de la crisis económica y de los programas de ajuste.

Con el objeto de realizar una reforma integral en donde se prioriza la educación básica según algunas sugerencias de organismos internacionales, la administración se propuso eliminar el esquema centralista que había caracterizado al sistema.

Un axioma contemporáneo de la administración pública es que la descentralización es la manera de volver más sensibles los servicios públicos a sus clientes. La descentralización es un tema central de la agenda de políticas públicas en México durante los noventa.

En 1992 se firmó el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica que inició el proceso de transferencia de la federación a las entidades federativas de la gestión de la educación básica, proceso que ha sido llamado federalización ( Kent;1998:219 ).

Sin embargo la proporción del gasto federal ha ido en aumento, lo que nos indica la dificultad que tienen las entidades federativas de aumentar sus recursos fiscales. Actualmente no se encuentra información acerca de la descentralización financiera de este nivel educativo, quizá el objetivo no enunciado fue desmontar el sindicato de maestros.



En resumen, el gobierno de Salinas realizó una de las operaciones más complejas por sus implicaciones laborales, sindicales, grupos de poder, etc. - que permitió que la totalidad de las escuelas de educación básica sean administradas directamente por los gobiernos estatales (Pino;1995:167 ).

El Plan de Desarrollo Educativo 1995-2000 anuncia así mismo la descentralización en el nivel superior, no obstante, presentaría los mismos problemas financieros y fiscales que enfrenta la descentralización de la educación básica, además, la descentralización de la educación superior implicaría desmontar la estructura de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT) de la SEP, que actualmente mantiene un esquema de gestión altamente centralizada.

La experiencia al respecto ha mostrado que la descentralización - cualquiera que sea su modalidad, por sí misma no es una estrategia que mejore los servicios ni que permita mayor participación de los diferentes actores en el sistema educativo. Por ello, ese proceso está ahora en el centro de un debate.

En América Latina la descentralización ha servido en algunos casos para atomizar la organización magisterial sindical y/o para reducir el déficit presupuestal. En otros casos ha favorecido la privatización de los servicios sin lograr los objetivos originalmente propuestos con el proyecto: mejorar la calidad de los servicios. Es difícil evaluar en qué medida la descentralización puede lograr, como se propone, la participación de los sujetos involucrados en la vida educativa.

El éxito de un proceso de descentralización depende del ámbito dentro del cual se implemente. En un contexto de austeridad y de crisis fiscal difícilmente se va a conseguir mejorar el servicio o avanzar hacia la equidad en los servicios. La descentralización no es una solución al problema del financiamiento sino que se debería implementar como una necesidad de los sistemas educativos .

Otra de las tendencias de la educación en la década de los ochenta es que se ha venido dando un proceso de privatización en el ámbito educativo, especialmente en el nivel superior.

Aunque resulta insuficiente la investigación al respecto, el estudio de los casos de Chile y Uruguay indica que en condiciones normales de educabilidad la explicación de resultados satisfactorios de aprendizaje en alumnos provenientes de familias de bajos ingresos no radica tanto en el carácter estatal o privado del establecimiento escolar, sino en su dinámica institucional.

El Estado tiende, en el contexto del modelo neoliberal de desarrollo, a desligarse de la carga financiera que para él representa la universidad pública, e irá compartiendo dicha carga, cada vez más, con la élite bancario-empresarial, siendo finalmente los parámetros del mercado los que condicionen la orientación dada al financiamiento de dicha institución (Barañano;1996:217 ).

En 1987 se intentó un sistema de autofinanciamiento en la UNAM, a través del cobro de colegiaturas paralelamente al otorgamiento de becas para estudiantes de escasos recursos. A pesar de que el proyecto no se llevó a cabo mas bien por problemas políticos, es un reflejo de la tendencia privatizadora de la educación superior, y que muestra la direccionalidad de las políticas de educación superior en América Latina, debido a su inserción dentro del modelo neoliberal.

Sin embargo, debemos resaltar que en el caso de Chile la injerencia del sector empresarial privado en la política financiera es más directa y tiene además ya varios años de aplicación, mientras que en México la privatización de la educación superior a mayor nivel está aún en el plano de proyecto y el gobierno mexicano mantiene una política subsidiaria frente a la universidad, independientemente de las carencias de dicha política ( Barañano;1995:218 )

Actualmente se fortalece el modelo neoliberal, en donde la universidad privada recibe cada vez más estímulos por parte del sistema, en aras de capacitar en los niveles tecno-científicos necesarios a la industrialización, a una juventud de élite que, desde ahora pasa a conformar buena parte de los cuadros dirigentes del sistema.....; siendo la iniciativa privada la que asume las riendas de la economía del país ( Barañano;1995:223)

Ante el problema de financiación de la educación superior, se han ensayado fórmulas para distribuir de una manera más eficiente los recursos, de tal forma que se tome en cuenta las

diferencias entre establecimientos, sus funciones, su desempeño y productividad, se trata de eliminar el mecanismo de la asignación incremental. Por lo anterior se busca ligar la evaluación al financiamiento, además se busca que exista una competencia entre las instituciones por los recursos.

Una de las soluciones al problema del financiamiento es la diversificación de las fuentes de financiación, ya no solo será el subsidio estatal, sino que se irán abriendo posibilidades de investigación cofinanciada entre las IES y las empresas o bien las empresas contratarán los servicios de dichas instituciones.

El problema que surgiría es que pueden sesgarse las funciones sociales de las IES al poner al servicio de la empresa la infraestructura investigativa.

En resumen, la diversificación del financiamiento educativo forma parte de los procesos de modernización emprendidos en los sistemas de educación superior, diversificación que intenta dar respuesta a problemas de eficiencia en el uso de los recursos, de gestión y administración de los mismos. Pero se ubica en un contexto general de disminución de beneficios materiales para los grandes sectores mayoritarios ( Noriega,1996:53 ).

## **4.5 POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO**

Durante la llamada década perdida, uno de los sectores que sufrieron con mayor intensidad las políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización fue el sector educativo. La restricción presupuestal afectó los salarios reales y la consecuente caída de los niveles de vida de las familias, lo que afectó las condiciones de acceso y permanencia de niños y jóvenes en las instituciones educativas.

El objetivo de este inciso es mostrar cómo ha ido evolucionando las políticas del gobierno en relación al financiamiento de la educación superior, durante el periodo neoliberal.

Cuando se habla de políticas gubernamentales nos referimos al conjunto de directrices que expresan un propósito preciso en cuanto a los rumbos que desea el gobierno tomen algunas variables socioeconómicas, para que sirvan de guía y no sean consideradas coyunturales. Sin embargo, cuando hablamos de políticas de financiamiento a la educación superior, se nota una ausencia de lineamientos específicos que nos permitan saber cuales son los resultados de tal o cual política. “En el caso del financiamiento público a la educación superior se puede encontrar un conjunto de acciones en las cuales la política manifiesta no siempre corresponde a los hechos” (López;1996:51)

Como se explicitó en el segundo capítulo, las políticas educativas implementadas durante los años sesenta y setenta y específicamente las políticas de financiamiento “ habían sido aleatorias , determinado más en función de situaciones políticas y de presiones, que basado en el análisis de la eficiencia institucional, tanto en el manejo de los recursos, como en la calidad académica” ( Castrejón;1976:157).

“Mas bien parece que la habilidad política, las relaciones personales, las presiones y compromisos y la capacidad de causar conflictos fueron factores que influyeron, complementaria pero importantemente, en determinar las asignaciones de los subsidios federales” (Latapi;1882;197).

Esta forma tan arbitraria de asignar el presupuesto a cada institución generó una inercia muy difícil de cambiar. El financiamiento durante las décadas mencionadas pasó de gravitar sobre el número de alumnos inscritos al número de docentes contratados.

Al inicio de los ochenta, los problemas económicos influyeron en forma negativa sobre el desarrollo de la educación, las instituciones empezaron a sufrir fuertes recortes presupuestales. Una de las actividades que más resintieron dichos recortes fueron los salarios de los docentes y administrativos, ante esta situación los profesores empezaron a buscar actividades mas remuneradas, o bien algunos investigadores emigraron a otros países o al sector privado lo que ocasionó una desbandada de docentes, corriendo el peligro de que la planta docente en educación

superior fuera desmantelada y un debilitamiento de la labor investigativa por falta de recursos, equipos y laboratorios.

Esta situación denunciada no sólo por el sindicalismo universitario sino también por grupos de investigadores de excelencia, prácticamente obligó al gobierno federal a implantar políticas y medidas específicas dirigidas no al conjunto de instituciones o a la totalidad de actividades, sino a grupos específicos y en función de intereses claros y medidas muy concretas.

La asfixia presupuestal que experimentó el sistema educativo público en el sexenio de Miguel de la Madrid y la aplicación de políticas selectivas en los primeros años del régimen de Salinas de Gortari, contrasta con el discurso neoliberal que postula la importancia de la educación en el desarrollo económico de los países.

Con el ascenso de De la Madrid a la administración se inicia formalmente el modelo neoliberal en México, la política gubernamental durante el período 1982-1988, asigna a la educación el papel de promotor de los cambios estructurales necesarios para que nuestro país se inserte en la globalización económica.

El “Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988; estableció las metas y acciones que aplicaría el gobierno, a saber: 1) Elevar la calidad de la educación en todos los niveles a partir de la formación integral de los docentes. 2) Racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso a los servicios educativos de todos los mexicanos con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos. 3) Vincular la educación y la investigación científica, la tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del país. 4) Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura ( SEP;1983).

Sin embargo, a pesar de las metas y objetivos de este programa, la evolución del sistema educativo estuvo condicionado por la crisis de endeudamiento y por los problemas financieros que caracterizaron a los años ochenta.

La actividad educativa quedó sujeta a los planes de ajuste y estabilización, a los cuales fueron sujetos la mayoría de los países latinoamericanos por el FMI, lo que provocó reducciones profundas del presupuesto público y por ende del gasto educativo. En 1982 la participación del gasto educativo en el PIB representaba el 4% y para 1988, disminuyó al 3.7%. Una cifra muy lejana al 8% recomendado por la UNESCO. La educación superior no fue la excepción, en 1980 las universidades y tecnológicos captaron el 0.80% del PIB; en 1984 la cifra bajó al 0.67% (Pino;1995:163)

Entre la políticas de financiamiento implementadas dentro de este sexenio tenemos: La creación del Sistema Nacional de Investigadores en 1984, con lo cual se beneficiaban los investigadores al recibir varios salarios mínimos por su desempeño. Con ello se dio un inicio a un tipo de financiamiento ajeno a las instituciones, dirigido y coordinado por el gobierno federal, no permanente sino en función de evaluaciones periódicas y sin establecer un pacto o compromiso con las organizaciones sindicales.

Este sistema constituye el primer antecedente en México que trata de relacionar un mecanismo de evaluación individual con la asignación de presupuesto (López;1996:55). Este mecanismo marcó el camino para la implementación de políticas en ese sentido. Asimismo, se estableció un sistema nacional de tabuladores para el personal académico, con el objeto de “normalizar” las remuneraciones de los académicos. Esto fue con el objeto de que las instituciones no elevaran los salarios de sus académicos sin la autorización del gobierno federal .

Otra política educativa implementada dentro del marco neoliberal fue el control salarial como medida de ajuste económico. En las negociaciones salariales, los incrementos fueron siempre menores a la inflación, todas las prestaciones otorgadas fueron independientes del salario.

Otro ajuste en la política educativa fue la reducción de los gastos de operación para las instituciones , lo que originó que el 95% de los recursos canalizados fueran para pago de remuneraciones y sólo el 5% se dedicara a las actividades académicas. Como se puede apreciar

este porcentaje fue insuficiente, lo que generó un deterioro en el mantenimiento de equipos e instalaciones.

Todas las políticas educativas llevadas a cabo durante este período dieron como resultado una disminución importante de la calidad del trabajo académico y del desempeño de las instituciones.

La política educativa del régimen salinista formó parte del proyecto de reforma del Estado confiriéndole a la educación un papel muy importante en el cambio. Esta importancia se hizo notable en el renglón de financiamiento, el gasto educativo global ascendió a un 5.7 % del PIB en 1993, sin embargo las cifras canalizadas no alcanzaron a recuperar los niveles alcanzados durante el período de Echeverría.

Una de las reformas que marcaron un parte-aguas en lo que se refiere al financiamiento de la educación superior es la nueva Ley Federal de educación, en donde se establece el federalismo educativo y la responsabilidad del estado de atender a las regiones y grupos rezagados. La modificación al artículo tercero plantea la gratuidad y obligatoriedad por parte del Estado con respecto al nivel de educación primaria y secundaria; se omite la educación media y superior de la obligatoriedad estatal y sólo se le considerará promotor de la educación superior.

Dentro de los componentes centrales de la estrategia gubernamental está la reforma universitaria y la política de ciencia y tecnología. Esta reforma planteó en términos de la actualización de planes y programas de estudio, la rearticulación con la producción y los servicios, la diversificación de las fuentes de financiamiento y los programas de recuperación selectiva de los ingresos de los profesores e investigadores mediante el esquema de becas a partir de criterios de eficiencia y productividad (Pino;1995: 168)

Las políticas neoliberales de modernización en las universidades se basó en dos instrumentos: la evaluación externa basada en la eficiencia y el financiamiento selectivo por institución, proyectos, etc.

Las políticas de evaluación adquieren fuerza al vincularse a las políticas de financiamiento. En esta nueva forma de articulación el estado implementó criterios para medir el desempeño de las instituciones. Así la evaluación es el dispositivo que decide tratamientos financieros diferenciales y selectivos. Los presupuestos condicionados y etiquetados sirven como mecanismo que permite inducir las orientaciones y cambios deseados sin afectar la autonomía.

Las políticas de evaluación da la posibilidad de otorgar a las IES un subsidio ordinario que, respetando los ritmos de la recuperación económica, garantice el funcionamiento del sistema. No se puede dudar de que el gasto público se ha ido incrementando en términos reales, en el período 1989-1992 el gasto público dedicado al nivel superior, se incrementó en un 42%, sin embargo, a pesar de esto no se pudieron revertir los rezagos acumulados ( Zedillo;1992).

El entonces candidato a la presidencia Carlos Salinas de Gortari en la reunión nacional sobre educación superior celebrada en Cd. Obregón en 1988, dejó claro cual sería su posición con respecto a este nivel educativo y de cómo se financiaría, entre los principales criterios para la asignación de recursos planteaba:

- 1) Se seguiría apoyando las acciones que permitieran satisfacer las demandas educativas, con programas sólidamente fundados;
- 2) Las instituciones públicas recibirían mayores recursos si impulsaban cambios que redundaran en una elevación de la calidad, este sería el criterio básico para la asignación de financiamiento adicional;
- 3) La política de financiamiento sería utilizado como mecanismo para impulsar los cambios , entre ellos la descentralización de la educación a favor del desarrollo de los estados;
- 4) Las instituciones deberán ser más racionales con los recursos canalizados utilizándolos en aquellos renglones sustantivos y además deberán dar cuenta de lo recibido, esto no significaría condicionar subsidio;
- 5) Las instituciones deberán tener disciplina financiera, logrando una actividad de mayor calidad y generar dentro de sus posibilidades fuentes alternativas de financiamiento” ( Salinas;1988).



Como se puede observar aquí ya se delineaba la política educativa que en materia de financiamiento se llevaría a cabo durante el sexenio salinista y cuales serían las tendencias de este sector dentro del modelo económico que se implementaba.

En décadas pasadas el financiamiento se había otorgado bien en función de la matrícula, bien en función de la planta docente, ahora sería en base a criterios que permitieran el mejoramiento y la elevación de la calidad de la educación. Dentro de estas nuevas modalidades para otorgar financiamiento la evaluación sería un elemento importante a considerar.

El subsidio federal, independientemente de su monto e importancia relativa, se otorgará con base en las premisas de buena calidad, eficacia y relevancia de los servicios prestados, los programas cumplidos y los objetivos logrados. En el cumplimiento de esta política, la evaluación constituye el eje de la transformación cualitativa, lo cual se tiene como objetivo esencial (Gago;1992:7).

Ahora sólo se financiaría lo pertinente, lo de calidad y lo demostrable. Estas serían algunas de las acciones que el gobierno implementaría y que las instituciones impulsarían y avalarían, se estaban gestando las nuevas políticas que en materia de financiamiento aplicaría el gobierno.

## **EVALUACION Y FINANCIAMIENTO .**

Las IES están viviendo una profunda transformación, que redefine sus estrategias, sus relaciones de poder y sus formas de organización. Dentro de estas transformaciones, las instituciones y los individuos son situados en función de sus logros específicos . La universidad vive una realidad completamente distinta a la de los años en que se expandía la matrícula, en el que existía abundancia de recursos y los controles difusos y compromisos políticos permeaban las actividades de las IES. Actualmente se delinea un nuevo modelo en el que se aspira a la modernidad y en donde la racionalidad y el orden garantizan una relativa certidumbre ante un mundo cambiante.

La necesidad de impulsar procesos de evaluación de las funciones de las IES que conlleve a la modernización de las instituciones, se mencionan ya en el Programa Nacional de Educación, Cultura , Recreación y Deporte instrumentado durante el período de 1984-1988.

Este programa fue el primer intento para definir los criterios generales para la evaluación global del sistema educativo en general y de la autoevaluación institucional en particular.

En el sexenio 1988-1994 se elaboró el Programa Nacional de Modernización educativa, el cual tiene como eje la evaluación de lo que el sistema educativo produce. Esto se determinó ante la necesidad de aplicar criterios de racionalidad para encauzar el desarrollo de las IES, sustentado en el financiamiento público.

Este programa promovió el establecimiento de dos líneas prioritarias de evaluación: la primera de ellas consistió en evaluar y supervisar el proceso de enseñanza aprendizaje, y la segunda, apoyó el establecimiento de criterios para evaluar el grado de eficiencia de las instituciones de educación superior y la calidad de sus servicios. De acuerdo con los resultados de estas acciones evaluatorias se asignarían los recursos financieros a la educación superior, por parte del Estado ( Casillas;1997:42).

Actualmente ha cambiado hasta el lenguaje, antes se hablaba de igualdad de oportunidades, ahora sin embargo, se exalta el logro personal. El Estado ha desarrollado un sistema de vigilancia que le permite ejercer control sobre las instituciones y sus académicos, han cambiado asimismo las políticas de financiamiento, las cuales han incorporado restricciones y condicionamientos, los cuales se están basando en la evaluación ( Ibarra; 1997:56 ).

Bajo la perspectiva de cambio la "universidad moderna deberá hacerse responsable de la definición y realización de su propio proyecto institucional, su misión y sus estrategias, conjunto conceptual que le otorgue identidad y la distinga de las demás; debe adoptar una estructura flexible de tipo departamental y funcionar descentralizadamente en términos funcionales y administrativos; debe adoptar sistemas de planeación que protejan su crecimiento y permitan su

estabilización; debe sustentar sus funciones sustantivas en la evaluación objetiva y periódica de sus diversos ámbitos institucionales y de los integrantes de su comunidad, contando para ello con órganos de evaluación....; que diversifique sus fuentes de financiamiento como medio para acrecentar su autonomía, haciendo responsables a sus estudiantes de los costos de su propia educación; vinculándose con la sociedad y la industria y tener gran capacidad a los cambios que le imponga sus contextos ( Ibarra;1997.63 ). La actitud del gobierno de Salinas a diferencia del De la Madrid, es que cambiaría de una vigilancia a distancia que permitía el proceso de planeación a una supervisión directa a través de la evaluación. Cada institución estará ubicada en un lugar a partir de la evaluación.

Se tiene la idea de que el concepto de evaluación es nuevo sin embargo, esto no es así. Lo nuevo radica en el nuevo significado que se le ha dado en el actual contexto de la modernización y en las nuevas relaciones que se están dando entre los actores que participan en el ámbito educativo.

A partir de la consulta nacional para la modernización a la que convocó el gobierno en 1989, los rectores de las universidades públicas dentro del seno de la ANUIES , manifestaron sus opiniones acerca de la problemática que presentaban sus instituciones.

En relación a la evaluación sugirieron un conjunto de acciones de planeación y desarrollo de las funciones y tareas que deberían seguir las IES. Sus propuestas tomaron cuerpo en un documento titulado “ Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior”. La mayoría de las universidades hicieron hincapié en la importancia que significaba el que fueran las propias IES y sus actores académicos los que participaran en dicho proceso.

Dado que la evaluación tiene como propósito la toma de decisiones y que éstas sólo pueden hacerse efectivas realmente en la medida en que quienes realizan las actividades específicas las asuman, es importante que sean los propios actores institucionales quienes lleven a cabo el proceso de evaluación , ya que les concierne y afecta en su ámbito propio de actividades , y dado

que son ellos quienes efectivamente pueden hacer mayores esfuerzos para efectuar cambios cualitativos ( ANUIES;1989:31-32 ).

“A partir de este documento se hicieron los siguientes planteamientos: (Mendoza;1997:90).

- Desarrollar metodologías para la evaluación de las actividades académicas por área de conocimiento, con énfasis en criterios cualitativos.
- Asegurar la participación de los cuerpos colegiados en los procesos de evaluación .
- Incorporar la valoración que sobre los programas académicos de su dependencia tengan los investigadores, profesores, estudiantes, autoridades, funcionarios y trabajadores.
- Evaluar la congruencia de las funciones sustantivas en términos del impacto social en el entorno inmediato de las instituciones, con énfasis en el enfoque regional, para lo cual habrá que establecer espacios y mecanismos para la evaluación interinstitucional.
- Avanzar en la definición de sistemas de indicadores y parámetros por funciones y por áreas del conocimiento, por medio del intercambio interinstitucional para el análisis de metodologías que consideren la diversa situación, infraestructura y tipo de instituciones.
- Establecer mecanismos de evaluación permanente e integral de los diferentes sectores y ámbitos institucionales ( bibliotecas , planta física, sistemas de organización, etc.,).
- Evaluar interinstitucionalmente a organismos, programas, instituciones, sistemas y aspectos normativos de carácter nacional que afectan o condicionan a las instituciones de educación superior.
- Relacionar los procesos de evaluación con la presupuestación de las dependencias de cada universidad y con la asignación de recursos federales y estatales”.

Como podemos observar en las anteriores políticas el papel protagónico en los procesos de evaluación recae en los actores internos del proceso educativo.

Si bien las políticas han estado influenciadas por actores externos al proceso educativo como dejamos dicho en el inciso referente a los organismos internacionales, no hay que olvidar

que las universidades públicas estaban siendo sujetas a una dura crítica por parte del gobierno y de las empresas, por lo que se hacía necesario que fueran las propias universidades las que plantearan la necesidad de una evaluación y un cambio en los papeles que desempeñaban los actores internos.

Para instrumentar la evaluación, se retomaron algunas propuestas y se plasmaron en el Programa para la Modernización Educativa. Se rescató sobre todo la evaluación permanente de los logros y procesos de la educación, con la finalidad de orientar su actividad y reordenar internamente a las instituciones. Dicho proceso sería técnicamente conducido por una comisión nacional de evaluación de la educación superior, surgida del seno de la CONPES (Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior). Esta comisión actuaría con el consenso de las instituciones y contará con los apoyos adecuados a la misión que se le encomiende. En 1989 se reinstala la CONPES y se crean varias comisiones, entre ellas sólo nos referiremos a la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), ya que esta jugará un papel importante en cuanto a relacionar financiamiento y evaluación. Se buscó que las comisiones fueran un medio para dar cumplimiento a lo establecido en el Programa para la Modernización Educativa, bajo la idea de una concertación entre gobierno federal e instituciones de educación superior.

La CONAEVA quedó integrada por parte del gobierno federal, además de su presidente, por cuatro subsecretarios: uno de la SPP, y tres de la SEP: los de Coordinación Educativa; Educación Superior e Investigación Científica y Educación e Investigación Tecnológica. Como representantes de las IES, se nombraron a los rectores de las universidades de Guadalajara, Veracruzana y Nacional Autónoma de México, y al secretario general ejecutivo de la ANUIES (Mendoza, 1997:92).

Para el desarrollo del trabajo de cada comisión, se estableció un grupo de trabajo con representantes de sus miembros y se nombró un secretario técnico encargado de coordinar operativamente los trabajos y las reuniones de seguimiento y evaluación. Para CONAEVA se nombró como secretario técnico a un funcionario de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC).

“Los objetivos que orientarían las actividades de la CONAEVA serían :

- 1- Impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior, para lo cual la Comisión formularía criterios y directrices de carácter general para las instituciones de educación superior y para las instancias y organismos relacionados con las misma.
- 2- Proponer a los organismos e instituciones correspondientes, las políticas y acciones tendientes a superar las deficiencias y mejorar las condiciones de la educación superior” (CONAEVA;1991:30)

La intención de los diversos actores vinculados con la educación superior era institucionalizar un proceso que no había sido complementario de manera adecuada a lo realizado en materia de planeación durante más de una década . La política educativa en relación a la planeación desde 1978, año en el que se había establecido formalmente un sistema nacional de planeación, había dejado de lado una de las etapas más importantes en todo proceso de planeación educativa, que es la evaluación de las estructuras y de las prácticas educativas.

Lo anterior no quiere decir que no se hubiese intentado una evaluación de la educación, pues la ANUIES en 1984 ya había elaborado algunas estrategias sin embargo, no se había logrado involucrar a todas las IES, tanto universidades como tecnológicos .

Se estaba precisando la idea de conformar un sistema de evaluación que sobreviviera a los cambios sexenales y a la influencia de los actores inmediatos que impulsaban la tarea (Mendoza;1997:92-94 ).

Sin embargo, con la evaluación pasó lo mismo que con la planeación en sexenios anteriores, se sobrecargó de significados ideológicos se le dio una dimensión que no tenía. Se pensaba en círculos oficiales que con sólo elaborar el proceso de evaluación se resolverían los problemas que enfrentaba este sector, lo que demostraba que no se conocía a fondo la complejidad que caracteriza a las instituciones educativas. Si con anterioridad se había querido resolver la problemática educativa a través de la planeación, ahora la receta era la evaluación, no obstante esta situación, surgieron propuestas mas realistas en lo referente a la importancia de la evaluación en el proceso educativo.

Los encargados de elaborar el primer documento de encuadre y de estrategias para la evaluación fue el grupo técnico de la CONAEVA, estos manifestaron diferentes posturas que se explican por la procedencia de sus integrantes. Por un lado los que se manifestaban porque la tarea central a desarrollar debería recaer fundamentalmente en las instituciones educativas y los que en función de las opiniones oficiales venían insistiendo en que la verdadera evaluación es la que se practica desde afuera sin la intervención de los interesados para evitar distorsiones y simulaciones.

Ante la primera propuesta de la CONAEVA, la secretaria general de la ANUIES propuso que fuera discutida en el seno de la asociación para lo cual se realizó una reunión en Cuernavaca. Resultado de la reunión fue el documento que se aprobó con el nombre de "Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior", que fue presentado a la CONAEVA como la posición de la ANUIES ante el proceso de evaluación que se estaba conformando, destacando:

- A- Integrar o consolidar una comisión institucional que impulse y coordine los procesos evaluativos de las diversas dependencias y formalice, por medio de sistemas de retro-alimentación, el vínculo y el intercambio de información con la CONAEVA;
- B- Establecer sus propios parámetros para cada uno de los indicadores de la evaluación;
- C- Presentar a la CONAEVA el primer reporte de evaluación interinstitucional, y a la SEP y a la CONAEVA el programa especial en el que se planteen acciones para la solución de los problemas y las necesidades más importantes y urgentes detectados en la evaluación;
- D- Realizar la evaluación del sistema de educación superior e impulsar procesos y mecanismos de evaluación inter-institucional sobre programas y proyectos académicos en funciones y áreas específicas del conocimiento.

Una vez recibidas las aportaciones de la ANUIES; la CONAEVA dio a conocer un documento publicado con el nombre de "Evaluación de la Educación Superior". En base a las discusiones realizadas alrededor de este documento se acordó el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación, tomando en cuenta tres procesos muy relacionados entre sí, pero con propósitos diferentes y que debían hacerse en forma paralela y simultánea:

- a) Procesos de evaluación institucional, a cargo de las propias casas de estudio;

- b) Estudios sobre el sistema de educación superior en su conjunto, a cargo de especialistas;
- c) Procesos de evaluación inter-institucional sobre servicios, programas y proyectos en las diversas funciones y áreas de la educación superior, mediante el mecanismo de evaluación de pares (miembros reconocidos de la comunidad académica nacional en áreas específicas).

La evaluación del sistema de educación superior se visualizó como un análisis valorativo de la problemática básica de este sector y sus tendencias de desarrollo. Las decisiones derivadas de estas evaluaciones se traducirían en políticas y en el establecimiento de prioridades para la consolidación y el desarrollo del sistema de educación superior.

Para dar cumplimiento a los compromisos contraídos con la CONAEVA, la totalidad de universidades públicas y los institutos tecnológicos realizaron en 1990, 1991 y 1992 su evaluación institucional y entregaron los correspondientes reportes evaluativos y programas especiales. Este fue un logro importante ya que las instituciones participaron en un esfuerzo nacional.

Un punto importante que vale la pena señalar es la petición que formuló la ANUIES a la SEP en el sentido de que, con base en los resultados de la evaluación, se derivaran apoyos concretos para el desarrollo de las instituciones. Fue así que todas las universidades recibieron apoyos económicos adicionales para el desarrollo de varios de los proyectos presentados en sus programas especiales, y se constituyó el "Fondo para Modernizar la Educación Superior" (FOMES), que canalizó recursos crecientes de 1991 a 1994 en el marco de 11 líneas de atención prioritarias que fueron propuestas por la ANUIES al gobierno federal, luego de valorar los resultados del primer ejercicio de autoevaluación de 1990. (Mendoza; 1997:101 ).

A través de la revisión de los reportes evaluativos se observaron situaciones diversas que van desde aquellas instituciones que ven en la práctica evaluatoria un simple requisito para acceder al financiamiento federal, hasta aquellas que hacen de ella un medio institucionalizado y parte importante de un proceso de planeación y desarrollo educativo.



Las llamadas autoevaluaciones institucionales les sirven a las IES para concursar por fondos complementarios como son las bolsas de FOMES. Las universidades que operan en mejores condiciones reciben trato preferencial con respecto al presupuesto, las menos consolidadas y con problemas tendrán que sobrevivir en situaciones críticas de financiamiento.

Con respecto a la opinión recabada por los coordinadores de evaluación de las universidades versan sobre el hecho que las autoridades universitarias han dado respuesta a los requerimientos externos sin que participe la comunidad académica ni instancias distintas a las rectorías. Existen fuertes resistencia de los directores de escuelas y académicos y dificultades de orden técnico como es la carencia de personal capacitados para llevar a cabo las tareas evaluativas, pues no sólo son la recopilación de datos estadísticos sino que involucra otros tipos de sustentos , filosóficos , axiológicos, organizativos etc.

Los cambios propuestos por CONAEVA a los procesos elaborados durante 1990 y 1992 generaron opiniones encontradas por parte de las universidades, pues mientras que en 1990 los programas especiales de mejoramiento y reordenación fueron una derivación directa de la evaluación practicada , en los siguientes dos años se desvincularon. Posteriormente CONPES solicitó la presentación de los programas especiales antes de la segunda evaluación arguyendo que no era deseable que se asociara la evaluación con la distribución de recursos económicos, pues con esto se desvirtuaba los beneficios académicos de la evaluación , situación un tanto ambigua pues se venía manejando el hecho de que el financiamiento tendría que estar ligado a la evaluación.

El problema que se generó fue que se tuvieron que realizar dos procesos con distinta temporalidad : el de evaluación y los llamados proyectos FOMES y entregarse a dos instancias diferentes a CONAEVA, lo de evaluación y al SESIC lo relacionado con los programas especiales y ambos marcaban fechas límites muy cercanas lo que ocasionó un desgaste muy importante de parte de las instituciones y un trabajo que imposibilita la calidad.

En conclusión , a pesar de los problemas surgidos existen en las universidades un convencimiento acerca de la necesidad de abordar un proceso de evaluación , sin embargo, este

todavía es reducido pues solo participan actores como son las autoridades pero falta involucrar a otros actores como son los docentes, los estudiantes y trabajadores administrativos.

Los riesgos de una verdadera evaluación universitaria son múltiples y no de escasa significación sobre todo cuando se afectan intereses de grupos; se acaba con la simulación y la autoprotección . Pero sobre todo, puede generar una movilización por una transformación universitaria que necesariamente implica remover las relaciones políticas y de poder existentes, como lo ha demostrado el caso de la UNAM a partir de 1986. Y esto genera resistencias, sea de las cúpulas universitarias o de otros actores implicados ( Mendoza;1997:108).

Otra práctica de evaluación y financiamiento es la referente a la evaluación de los docentes, las metas que ha seguido la política educativa en este renglón es la deshomologación de los salarios de los académicos de las diferentes instituciones de educación superior y eliminar los sindicatos de los procesos de negociación para los incrementos salariales.

El resultado de este proceso ha sido el establecimiento de los Programas de Estímulos al Desempeño o a la Productividad Académica, utilizados como mecanismos de evaluación de profesores. Actualmente los maestros para poder acceder a estos programas tienen que someterse a prácticas de evaluación para demostrar las actividades académicas desempeñadas.

Uno de los problemas que puede generar estos programas de productividad, es que fomenta sólo la competencia y el trabajo individual y no se revitaliza el trabajo de academia y los seminarios de discusión. Por otro lado, la bolsa que se destina a las IES es fija, por lo que en algunas instituciones no es tan difícil acceder, pero en otras de alta competitividad resulta una tarea ardua para los académicos .

En febrero de 1994 se aprueba por parte de la CONPES una nueva modalidad de evaluación : la aplicación de exámenes generales para egresados de licenciatura, proyecto que se pilotearía durante 1994, los cuales los aplicaría una entidad creada con ese propósito, el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior.

Esta propuesta de examen general surgió a raíz de la comparecencia del entonces secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León a la Cámara de Diputados, este hace planteamientos donde hace una crítica muy severa a las universidades públicas, a las que acusaba de ineficientes, improductivas, desvinculadas del desarrollo del país y del aparato productivo. Aseguraba que las universidades vivían una crisis de calidad y pertinencia social .

Asimismo el secretario de la SEP, externo algunos juicios que en relación al financiamiento a la educación superior, planteaban:

- La autoridad educativa habrá de ser cuidadosa y escrupulosa en la asignación de recursos a la educación superior, ante la necesidad de buscar la productividad y rentabilidad del gasto público, dadas las enormes carencias y rezagos existentes en el país.
- Las universidades públicas tienen que ser conscientes de que compiten por recursos escasos no sólo entre ellas, sino con otras actividades de interés público, entre las que están los otros niveles y modalidades educativas.
- Los criterios que rigen a la autoridad educativa para influir, por medio de la asignación de recursos, en la actividad de las universidades, son el de excelencia y el de pertinencia.
- El subsidio adicional para la educación superior será asignado en función del esfuerzo encaminado a la excelencia y la pertinencia.
- Aun si se contara con mayores recursos para las universidades, sobre las bases con que están operando, enfrentaríamos un problema agudo de viabilidad. Ellas viven una crisis de calidad académica y una crisis de pertinencia social.
- Si la universidad pública no responde al reto más general de desarrollo que se plantea en el país la sociedad, independientemente de lo que haga el gobierno, va a buscar otras opciones, como las universidades privadas. Si la tendencia no se modifica al cabo de algunos años tendríamos universidades públicas vacías.
- La autoevaluación y las otras modalidades de evaluación son importantes, pero también lo será la evaluación que nos muestre los resultados de la formación de egresados.

Los anteriores planteamientos nos muestra la tendencia que tendrían las políticas de financiamiento vinculadas a los procesos de evaluación, evaluación que permitirían disponer al gobierno de mayor conocimiento para establecer políticas de apoyo y asignación de recursos.

Las primeras versiones del examen fue elaborado por la SESIC, al que se le denominó primero “examen general de egresados de licenciatura” y después “examen general de calidad profesional”(EGCP). Se dio a conocer a las universidades públicas y los rectores lo aprobaron en sus generalidades.

El EGCP tendría como objetivo evaluar los conocimientos y habilidades de las formación académica y profesional de los egresados de licenciatura, con tres objetivos: informar a la sociedad acerca de la calidad de los egresados; contribuir a la evaluación de la educación superior y a su mejoramiento, e informar al sustentante acerca de su propia formación .

El EGCP no tiene muy claros sus objetivos substanciales, o bien sirve para evaluar a las instituciones educativas por medio de los resultados de sus egresados o se evaluará a los individuos. Si suponemos que es el primer objetivo, el examen sería un mecanismo más para evaluar los resultados que producen las universidades y sus objetivos serían: evaluar la formación recibida a lo largo de la carrera profesional; contribuir a la evaluación de la calidad de la educación superior; aportar información para el establecimiento de políticas

En caso de que fuera por el segundo objetivo, el examen sería un instrumento que diera información sobre el nivel de formación alcanzado por un egresado, sin pretender evaluar a la universidad en la que se cursó la carrera.

Se afirmaba que la aplicación de este examen no afectaría la capacidad legal de la institución para expedir certificado profesionales, pues constituiría un examen adicional al que haría para titularse el egresado.

A pesar de que no fue aceptado como un mecanismo que evaluara la institución, no dejaba de cuestionar la validez y confiabilidad de los procesos de acreditación de las universidades. En relación a la cédula profesional se tomó la resolución de no condicionar la expedición de esta a la aprobación del EGCP, pero sí se recomendaba a la SEP que para expedirla, pidiera la constancia de presentación del examen.

Desde otro ámbito, el TLC no implica que ningún país podrá exigir procedimientos previos de aprobación o pruebas de certificación. Sin embargo, un país podrá limitar el número de profesionales que entren a su territorio. El reto trilateral a la acreditación profesional refuerza la idea de ligar el EGCP con la cédula profesional.

Durante 1994 los colegios de ingenieros, contadores y médicos ya están trabajando con una propuesta sobre dicha posibilidad.

Las reacciones ante el proyecto del EGCP son muy encontradas, en algunos ámbitos piensan que es positiva su aplicación, ya que permitirá el reconocimiento social de la calidad del profesional evaluado y por ende de la universidad de donde egresó y se conformará como un dato más en las evaluaciones de las instituciones. Sin embargo existen otras opiniones en contra, por ejemplo que se pone en tela de juicio la validez de los títulos que expiden las universidades; técnicamente es difícil medir a través de un examen único los conocimientos y habilidades de profesionales preparados con diferente enfoque y que por lo tanto será más idóneo la evaluación a través del servicio social, y además se correría el riesgo de presionar a las universidades a definir sus curriculas de manera exógena.

En resumen, podemos decir que las políticas de financiamiento se modificaron, se abandonó las antiguas fórmulas para asignarlo mediante el esquema de planeación, con lo cual se reconoce los errores del proceso de planeación que el propio Estado había implementado. En lugar del anterior procedimiento, ahora se ha implantado un esquema de múltiples evaluaciones como instrumento a partir de los cuales obtiene el financiamiento para las IES. De hecho se podría

decir que el fin de la evaluación es la obtención de recursos económicos y no el conocimiento y reconocimiento de los procesos institucionales ( Barrón, Díaz ....;1997:132 ).

## 4.6 FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El financiamiento a la educación superior es un tema que está en el centro del debate en las instituciones educativas, en el ámbito gubernamental y en la sociedad en general, principalmente aquél destinado a las instituciones públicas.

En el financiamiento a la educación superior hay varios actores, por un lado quién asigna el presupuesto y quién lo solicita. La solicitud y la asignación son procesos que no son aislados, a veces se van concatenando en el tiempo, a veces se trabaja de manera simultánea y en ocasiones están completamente separados uno de otro ( López 1996;39 ).

Lo anterior se apunta con el objeto de hacer claro el hecho de que el financiamiento a la educación es un tema muy controvertido y en el que la información que se obtiene es tan diferente según la fuente que se consulte que a veces las conclusiones que se pueden obtener de ellas es muy contradictorio, por ejemplo:

En la comparecencia que tuvo el Secretario Ejecutivo de la ANUIES, Dr. Juan Casillas García de León en la Cámara de Diputados el 11 de marzo de 1991, planteaba que :” Las universidades públicas tienen un papel de enorme importancia en el proceso de modernización económica y social del país. Su contribución en la formación de cuadros dirigentes y técnicos de la administración pública y de la sociedad civil ha sido, y continúa siendo, significativamente mayoritaria en relación a las contribuciones del resto de instituciones que conforman el sistema de educación superior. Basta indicar que en ellas se concentra el 65% de la matrícula de educación superior.”

Una modernización de las instituciones de educación superior, resultante de los procesos de evaluación y de mejoramiento y reordenación ...requiere de recursos adicionales importantes. ( Casillas;1991:42 ).

Planteaba asimismo, con respecto al financiamiento, la necesidad de canalizar mas recursos a las universidades públicas, pues vivían situaciones que ponían en peligro la planta académica, pues el salario para los profesores se había deteriorado durante la década de los ochenta en un 50% y no se había recuperado; por otro lado la planta física sufría de un deterioro y obsolescencia ante la falta de recursos canalizados; imposibilidad de realizar proyectos de innovación y de desarrollo académico que requiere inversión; y la desigualdad en las condiciones de financiamiento de las universidades públicas entre otras. Los mecanismos de asignación de recursos no han contribuido a su consolidación y los gastos federales por alumno han disminuido.

Sin embargo, el 11 de mayo de 1992 el Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica ( SESIC ), compareció también ante la Cámara de Diputados planteando lo siguiente con respecto al financiamiento

“ A lo largo de las crisis que vivió el país en la década de los ochenta, el sector público se vio obligado a restringir sus gasto. Durante esa década el gasto programable se redujo en un 20% .Sin embargo, dada la importancia que tiene para el país las instituciones de educación superior, se decidió, con sacrificios de otros sectores, no disminuir el apoyo a estos centros educativos

El porcentaje de las transferencias a instituciones de educación media superior y superior en el gasto programable del sector público pasó de 2 a 3.4% entre 1980 y 1990. En 1991 llegó a 4.2%(Casillas;1991:43).

Sigue el documento refiriéndose a los recursos canalizados a este nivel educativo y afirma: “sin el propósito de hacer alarde, es justo y legítimo decir que el apoyo del Estado a las universidades públicas ha crecido en términos reales, lo que demuestra el carácter infundado de algunas opiniones contrarias al respecto”

Y en otro aspecto afirma "... además del sueldo, el personal académico recibe un conjunto de prestaciones que incrementan su monto cada año y que , en 1991 significaba el 70% en promedio adicional al sueldo tabular. Además los académicos con mejor desempeño reciben beneficios del SNI, la Carrera Docente del Personal Académico y demás becas.... Al proporcionar esta información la SEP pretende poner a disposición datos y hechos concretos que faciliten un análisis objetivo al margen de interpretaciones interesadas".

Como podemos observar los representantes de estas instancias hablan de diferentes realidades, pues por un lado nos refieren la necesidad de incrementar los recursos hacia las universidades para resolver la problemática que enfrentan, y por otro la nos ofrecen datos que muestran una situación contraria, es decir los datos cambian si su fuente es gubernamental o si es diferente la fuente.

A pesar de esta situación tan ambivalente es útil analizar la situación que guarda el financiamiento en este nivel educativo

El periodo que inicia con la presencia de la crisis de endeudamiento de 1982 y que continúa por casi una década de estancamiento económico hace inviable el esquema proteccionista y de intervencionismo estatal. Ante esta situación se implementan políticas de ajuste macroeconómico que permitan a la economía nacional resolver parcialmente su situación financiera e insertarse en el mercado mundial

Como hemos venido diciendo a lo largo de este capítulo, uno de los renglones que mas sufrieron el impacto de estos ajustes han sido los renglones del gasto social, y dentro de estos el más golpeado ha sido el sector educativo en su nivel superior.

Uno de los indicadores mas utilizados para estimar la asignación de recursos que el gobierno otorga a la educación superior es relacionar estos con el Producto Interno Bruto ( PIB ).



Es necesario aclarar que la proporción del PIB que se destina a la educación superior no significa la cantidad monetaria que se destina para cada estudiante, cuando comparamos a México con otros países encontramos que el PIB de cada país es diferente y por lo tanto la proporción también lo es.

Por ejemplo: “ Africa canaliza el 5.4% de su PIB a la educación superior, y ello representa 1,459 dólares por estudiante, en cambio en los países desarrollados se le destina un promedio de sólo un 0.5% de su PIB, pero ello significa 6,520 dólares por estudiante. América Latina y el Caribe le destinan en promedio también el 0.5% de su PIB y este porcentaje representa tan solo 863 dólares por estudiante; una cantidad menor que los estudiantes africanos” ( López;1996:97 ).

No existe un parámetro universal que nos permita afirmar cual es la proporción del PIB que es deseable que un país destine a la educación superior, pues este debería depender de los fines y objetivos que se establezcan; por ejemplo un 0.4% sería suficiente si sólo se atiende al 10% de la población de jóvenes en edad universitaria, pero puede ser insuficiente si se desea atender al 25% de los jóvenes ( López;1997:97 ).

Veamos como se comporta el financiamiento a la educación superior y el PIB en México durante nuestro período de análisis. A partir de 1989 se incrementó los recursos que se destinan a este nivel educativo. Sin embargo como podemos ver en el siguiente cuadro a pesar que en los años noventa la proporción del PIB destinado a la educación superior ha aumentado, este ha sido insuficiente .

**PROPORCION DEL PIB DESTINADO  
A LA EDUCACION SUPERIOR 1982-1994**

<b>AÑO</b>	<b>PIB Millones De pesos corrientes</b>	<b>PIB Millones de pesos constantes</b>	<b>GASTO FEDERAL EDUC. SUP.</b>	<b>GFES/PIB</b>
1982	9797.7	4831.3	72.1	0.74
1983	17878.7	4630.6	106.9	0.60
1984	29471.5	4796.8	140.4	0.48
1985	47391.7	4921.8	228.2	.048
1986	79191.4	4733.8	402.0	0.51
1987	193311.6	4823.2	1014.9	0.53
1988	390451.3	4885.8	2008.9	0.51
1989	507618.0	5046.7	2077.8	0.41
1990	686405.7	5270.2	2904.9	0.42
1991	865165.7	5462.4	4072.5	0.47
1992	1019155.9	5614.3	5159.8	0.51
1993	1122928.0	5641.2	6368.4	0.57
1994	1229700.0	5883.4	6958.6	0.57

Elaborado con base en el sexto informe de Gobierno. 1994, citado por Romualdo López Z.  
en: El financiamiento a la educación superior. ANUIES

En 1993 tan sólo se le destinó 0.57% cuando en 1982 llegó a representar el 0.74%.

Como puede observarse, dentro del período neoliberal, en el discurso oficial, la educación superior es la piedra de toque para lograr un desarrollo económico y una mayor competitividad, no obstante la realidad no avala lo dicho.

Más allá de las tendencias numéricas en el PIB y en el financiamiento, importa relevar lo que subyace a estas fluctuaciones: la incapacidad de la política pública para generar un ambiente de certidumbre y, por ende, para proyectar objetivos de desarrollo económico y social a largo plazo ( Kent;1998:213 ).

Durante la etapa salinista donde se implementó con más fuerza el neoliberalismo, se inicia destinando sólo el 0.41%, la proporción más baja durante los 40 últimos años, y fue hasta 1992 que se logró igualar al último año del período de De la Madrid

La experiencia internacional, de países en desarrollo y desarrollados, manifiesta la debilidad a largo plazo de nuestro desarrollo y la alta probabilidad, de continuarse con la política actual, de que nuestro país cada día se aleje más de los niveles de bienestar, de seguridad jurídica, de justicia social y de desarrollo económico sostenido de los países del primer mundo que lo han logrado gracias entre otros factores, a invertir en la educación superior ( López;1997:99 ).

Otro indicador para saber la prioridad que el gobierno da a la educación superior es la parte del gasto federal en educación que destina al nivel superior. Esta proporción indica que el gobierno siguió más las “sugerencias” de algunos organismos internacionales que plantean la importancia de la educación básica y la necesidad de que la educación superior busque sus propias fuentes de financiamiento, pues en el período de estudio se nota un descenso importante en dicha cantidad. Si observamos el siguiente cuadro vemos un decremento continuo del gasto en educación superior con respecto al total del gasto federal dedicado a la educación

## GASTO FEDERAL A LA EDUCACION SUPERIOR COMO PROPORCION DEL GASTO FEDERAL EDUCATIVO.

AÑO	GFE	GFES	GFES/GFE%
1982	368 6	72.1	19.56
1983	492.0	106.9	21.73
1984	841.2	140.4	16.69
1985	1357.2	228.2	16.81
1986	2089.7	402.0	19.24
1987	5112.1	1014.9	19.85
1988	10287.1	2008.9	19.53
1989	13389.5	2077.8	15.52
1990	18369.8	2904.9	15.81
1991	27056.2	4072.5	15.05
1992	36158.0	5159.8	14.27
1993	46241.9	6368.4	13.77
1994	54485.3	6958.6	12.77

Fuente: Anexo estadístico del sexto informe de Gobierno.

Si bien es cierto que, quizá la política en este sentido buscaba disminuir la diferencia que existía entre el costo por alumno en educación básica con respecto a la educación superior, tenemos que en países desarrollados esta relación era de 2 a 1, cuando en México era de 6 a 1 en 1983 ( López;1997:101 ), situación que se dio , pues esta diferencia se ha reducido, esto no está mal, el problema es que haya sido a costa de sacrificar el desarrollo del nivel superior de la educación . Nadie niega la importancia de que la cobertura de la educación básica sea total, pero se cuestiona que se halla abandonado materialmente a las IES y que ahora se les haga una crítica tan severa cuando los ajustes económicos cancelaron totalmente su capacidad de inversión. Lo que preocupa es que esta tendencia no se modifique. En 1993 la educación básica recibía 52% del

gasto SEP y 2.15% del PIB, Mientras que la superior recibía un poco menos del 14% del gasto SEP y 0.57% del PIB ( Kent;1998:217 ).

A continuación se hará un análisis del financiamiento al subsector tecnológico y al subsector universidades, ya que según lo explica López Zárate es importante hacer esta diferencia.

En los últimos años las instituciones más criticadas por su ineficiencia y falta de pertinencia es el subsector universidades públicas. Se ha pensado que es el subsistema más caro y de ahí su ineficiencia, sin embargo, si analizamos el gasto federal por alumno, el subsistema universitario es el más bajo. En 1982 el gasto federal en un alumno tecnológico era de 177 mil pesos y el alumno universitario significaba sólo 58 mil pesos; para 1994 esta relación es de 8,496 pesos para el alumno tecnológico y sólo 5,512 pesos para el universitario aunque la diferencia se ha ido disminuyendo como podemos ver en el siguiente cuadro, sigue siendo mas alto el gasto en los tecnológicos.

La diferencia en costos por estudiante es importante si consideramos que el gobierno federal plantea dirigir el crecimiento de la matrícula de educación superior hacia el sector tecnológico, según el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Ante los problemas presupuestales habrá cuellos de botella

## GASTO FEDERAL POR ALUMNO Y POR SECTOR

1982-1994

AÑO	GF ALUMNO TECNOLOGICO	GF ALUMNO UNIVERSITARIO
1982	177	58
1983	210	88
1984	254	113
1985	408	181
1986	698	339
1987	1648	861
1988	3126	1677
1989	3369	1718
1990	4334	2446
1991	5621	3344
1992	6707	4503
1993	7912	5379
1994	8496	5512

Elaborado con base en los datos del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno, 1994 ( Gasto federal por sector / Número de alumnos por sector ).

La explicación oficial a esta situación es que las carreras técnicas y de ingeniería demanda una mayor inversión ( por los laboratorios ) que las carreras del área humanística, lo cual no está alejado de la verdad, pero también es cierto que las universidades han venido impartiendo cada vez más carreras que antes sólo impartía el subsistema tecnológico y este ha venido incursionando en carreras que antes impartían las universidades, por lo tanto esto no es una justificación a la diferencia entre el gasto otorgado por estudiante , sobre todo si sabemos que la matrícula de educación superior está más concentrada en las universidades públicas. En los años noventa el gasto en educación superior se recuperó, sin embargo durante los ochenta la matrícula había

crecido, lo que significó disminuciones importantes en el subsidio por estudiante . En 1981, el gasto federal en educación superior fue de 6,382.3 millones de pesos (constantes de 1993) para 832.6 mil estudiantes, un gasto de 7665 pesos por estudiante En 1989, el gasto había bajado hacia 3,905.6 millones frente a una matrícula de 974.1 mil estudiantes, lo que implicaba un gasto por estudiante de 4.009 pesos ( Kent;1998:223 ).

Si bien las universidades públicas pueden recibir recursos de los estados, la situación no cambia si comparamos las cuatro instituciones que son financiadas totalmente por la federación, como podemos ver a continuación los institutos tecnológicos son los más afectados.

**GASTO PROMEDIO POR ALUMNO EN CUATRO INSTITUCIONES  
FINANCIADAS TOTALMENTE POR LA FEDERACIÓ. 1985 Y 1991  
(miles de pesos de 1982)**

<b>TIPO DE ALUMNO</b>	<b>1985</b>	<b>1991</b>
<b>INSTITUTO TECNOLÓGICO</b>	103	67
<b>IPN</b>	179	159
<b>UNAM</b>	77	82
<b>UAM</b>	85	88

Fuente: Elaborado a partir de datos del compendio del gasto educativo (SEP. 1993) y datos de matrícula.

Cuando se relaciona el presupuesto con la matrícula total se ven datos que no son coherentes, por ejemplo se ha incrementado la matrícula en la educación tecnológica como se mencionó en el capítulo III, sin embargo, no se explica porqué el gasto promedio por alumno de institutos tecnológicos ( no incluyendo al IPN ) , tuvieron un descenso importantísimo al pasar de

103 mil pesos en 1985 a 67 mil en 1991, pero tampoco el IPN recibió más gasto; la UNAM y la UAM tuvieron incrementos poco significativos. ( ver cuadro anterior).

Si comparamos el gasto que realiza la SEP por alumno en educación primaria y en licenciatura técnica y universitaria, encontramos que durante los años ochenta el incremento del gasto por alumno en nivel primario no tuvo incrementos importantes, es mas de 1984 a 1989 tuvo un descenso con respecto a 1983, es a partir de los noventa cuando el incremento es significativo, sobre todo en 1992 que es de 12,270 pesos por alumno en comparación con 1990 que fue de 7,683 pesos, que es cuando empieza a crecer el gasto de la SEP en este nivel educativo.

**GASTO UNITARIO DE LA SEP  
POR ALUMNO Y NIVEL EDUCATIVO  
(PESOS CONSTANTES).**

<b>AÑO</b>	<b>PRIMARIA GENERAL</b>	<b>LICENCIATURA TECNICA</b>	<b>LICENCIATURA UNIVERSITARIA</b>
1983	7267	94981	61857
1984	7480	71029	57313
1985	6964	85931	57086
1986	6476	85011	51128
1987	6689	95629	53322
1988	6582	94117	51681
1989	6815	75749	44102
1991	7683	53868	44269
1992	9633	60199	48381
1993	12270	104415	51963

Fuente: Elaborado a partir del Compendio de los gastos educativo SEP1994.



Como dijimos anteriormente, la diferencia entre los niveles de educación superior y el básico ha tendido a disminuir, en 1983 la relación era de 1 a 8 entre nivel primaria y universitario, para 1992 la relación bajó de 1 a 4.5. (López;1997:105).

La diferencia entre gasto en licenciatura técnica y licenciatura universitaria ha ido disminuyendo, como se ve en el cuadro anterior, excepto en el último año de 1993, donde la diferencia es del doble. La situación anterior no es explicable, pues si bien la matrícula de los tecnológicos ha aumentado, las universidades siguen recibiendo la mayor parte de la matrícula total de la educación superior.

Si nos detenemos en el cuadro anterior y analizamos las cifras canalizadas a la educación superior, estas son bastante erráticas y no parecen responder a políticas que impliquen una planeación a mediano plazo; además dichas cifras contravienen el discurso neoliberal sobre la importancia de este nivel para garantizar la competitividad y el reto a la globalización.

Podemos decir que el modelo de financiamiento a la educación superior se ha visto modificado por el contexto económico general y no presentan una conducta coherente con lo que se planteó en el primer capítulo, en el sentido del papel que desempeña en el desarrollo económico del país y que además las decisiones gubernamentales no avalan esta situación con la asignación de recursos canalizados a este nivel educativo.

Como pudimos observar a lo largo de este inciso, la caída del crecimiento del país, las políticas de ajuste implementadas y las prioridades económicas (pago de la deuda externa, supresión de subsidios, devaluación de la moneda, disminución del tamaño del Estado entre otras) del los gobiernos a partir de Miguel de la Madrid canceló la posibilidad de seguir canalizando suficientes recursos a las IES, por lo tanto lo expuesto por el Subsecretario de la SEP son argumentos insostenibles al abrigo de los datos estadísticos y de la realidad económica que se vive.

El inicio de una nueva etapa y de un nuevo modelo de políticas económicas y por ende de políticas educativas, puso fin a la expansión de la educación superior pública ahora ésta, estará

limitada a los recursos financieros que le transfiera el gobierno y a su capacidad para allegarse recursos adicionales.

## **FUENTES ADICIONALES DE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACION SUPERIOR .**

Durante el periodo de la modernización, el subsidio directo a las universidades dejó de ser considerado por el gobierno como una vía privilegiada para la recuperación financiera de las instituciones. En su lugar se ubicaron el financiamiento gubernamental extraordinario y la capacidad institucional de diversificación de sus fuentes de ingresos ( Ibarra;1997:67).

En relación a los ingresos que generarían las IES, tenemos que a partir de la crisis de la deuda y el establecimiento del Programa de Modernización Educativa, no se explicitó claramente como se iba a manejar los recursos que generarán las propias instituciones de educación superior. Durante la década de los ochenta existía el temor por parte de las instituciones en relación al hecho de que si ellas generaban un peso, en esa misma cantidad el gobierno dejaría de subsidiarlos, por lo que durante estos años no se hicieron grandes esfuerzos por generar sus propios recursos.

Además existía el candado acerca de que los recursos generados por las instituciones, no podían ser dedicados al incremento de los salarios, pues ello iría en contra de la homologación del tabulador que había sido instalado a partir de 1984 en la mayoría de las IES.

Ante este vacío de criterios claros y el hecho de que se asignaba discrecionalmente el subsidio según la situación que guardaba el presupuesto público, se entendía por lo tanto que no había ningún estímulo para que las instituciones generaran sus propios recursos financieros.

Con la llegada de la administración de Salinas se planteó la necesidad formal de que las IES generaran sus propias fuentes de financiamiento, pues las políticas de ajuste impedían al gobierno canalizar mas recursos, además hay que recordar que durante esta administración se cuestionó seriamente la eficiencia de las instituciones públicas. Ante esta situación la mayoría de

las instituciones venciendo problemas internos se dieron a la tarea de diseñar e instrumentar mecanismos que les permitiera allegarse medios, inicialmente modificando sus cuotas de inscripción y servicios a los estudiantes, hay que aclarar que la UNAM no ha logrado implementar estos mecanismos ante el rechazo de grupos internos, sin embargo, ha desarrollado otros instrumentos como la vinculación con la industria y los servicios para financiar proyectos de investigación, además de la ayuda solicitada a organismos nacionales e internacionales para financiar programas.

En 1983 sólo dos universidades obtenían más del 15% de su presupuesto a partir de sus ingresos propios ( Universidad de Aguascalientes y Tecnológico de Sonora , para 1993 ya sumaban 11 instituciones ( Universidades de: Aguascalientes 23%, Baja California 18.5%, Chihuahua 21.3%, Guanajuato 15.3%,Hidalgo 17.7%, Estado de México 18.2%, San Nicolás Mich. 16%, Morelos 19.9%. Querétaro 15.2%, Tecnológico de Sonora 16.6% y Tlaxcala 16.9% (López; 1997:126).

Durante el periodo neoliberal se dio un cambio importante al introducirse o fortalecerse líneas específicas de financiamiento, las IES entraron en procesos de competencia para obtener recursos

El financiamiento a las IES sería, una parte a través del subsidio y la otra a través de fuentes adicionales de financiamiento que sería la parte sujeta a evaluación, dentro de las fuentes adicionales podemos enumerar algunas como: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior; el apoyo al Posgrado, la Ciencia y la Tecnología; el Sistema Nacional de Investigadores y el Programa Nacional de Superación del Personal Académico, entre otros.

En relación a las remuneraciones al personal, los salarios representaban la mayor parte del gasto de las instituciones, por lo tanto una parte estaría sujeta a la situación económica del país y se aplicaría al personal de base y de confianza, académicos y administrativos y sería pactada a través de las revisiones contractuales que negocian los sindicatos con las autoridades ; y la otra

parte sólo estaría dirigida a una porción de los trabajadores académicos a saber: los profesores de carrera contratados por tiempo indeterminado.

Las revisiones salariales tienen como objetivo mantener el poder adquisitivo del salario académico en las condiciones en que se encontraba en 1989, por lo tanto los incrementos salariales estarían en relación a la tasa inflacionaria prevista para el año de revisión. Sin embargo, nada se planteaba con respecto a la pérdida de los salarios reales que se había dado en los años de crisis de los ochenta.

La otra parte de las remuneraciones al personal se acordó sería a través de un mecanismo que permitiera otorgar un ingreso adicional sujeto a revisión a los profesores que demostraran una productividad durante un período determinado. Este ingreso no sería permanente y sería pactado al margen de las negociaciones contractuales es decir, los sindicatos no tendrían injerencia en estos montos canalizados.

La expresión concreta de esta política es la implantación de 1990 a 1992 de la “beca del desempeño” y, a partir de 1993, como el programa de la “carrera académica” (López;1996:60). Los motivos aunque no estaban explicitados era la deshomologación del ingreso de los docentes en base a la productividad desarrollada, la eliminación de simulación del personal y que el desempeño del personal era desigual y que por lo tanto habría gente que sería necesario estimular ante su eficiencia y compromiso con la institución y que era posible mejorar el nivel de ingreso de los docentes al margen de los convenios con el sindicato y el hecho de que no había recursos para beneficiar a todos.

En el transcurso del sexenio se fueron haciendo ajustes: inicialmente se otorgó presupuesto a las instituciones para estar en posibilidades de ofrecer becas a un 30% del personal de tiempo completo, con un nombramiento de definitividad, con categoría de asociado o titular; la beca consiste en otorgar, en promedio, 1.5 salarios mínimos mensuales, en un rango que va de .5 salarios hasta 2.5. En 1993 se incrementó el monto promedio a 3 salarios mínimos y el rango se amplió significativamente de 1 a 14 salarios mínimos. Las instituciones deciden internamente los

mecanismos para que los profesores accedan a las becas y pueden modificar el monto de salarios mínimos en función del apoyo otorgado por la federación o de lo que capten por recursos propios (López;1996:60).

Esta forma de financiamiento al personal trae aparejadas algunos problemas entre los cuales se puede mencionar el hecho de que a este tipo de becas no puede acceder el personal administrativo y otro sería el privilegiar el trabajo individual en detrimento del trabajo grupal.

En el campo salarial, el financiamiento del Estado le ha permitido ejercer una vigilancia más cercana sobre los académicos e imprimir una orientación determinada en su trabajo. Es necesario recordar que durante la década de los ochenta el salario académico fué duramente castigado como resultado de las políticas de ajuste, sin embargo, a partir de la presente década también se manejarán recursos extraordinarios para compensar la baja en los salarios reales de los docentes, solamente que no será para todos, sino sólo para aquellos que demuestren a través de concurso sus logros personales.

Esta política salarial permitió al Estado encontrar una solución al problema de ingresos de los docentes sin generar mayores problemas financieros. La deshomologación salarial permitiría obtener ingresos adicionales a través de la evaluación de su rendimiento y productividad. Esta vía evitaba los costos que supondría un aumento general directo a los salarios y esquivaba la negociación con los sindicatos al no considerarse dichos ingresos como parte de los salarios.

Durante los cinco primeros años del régimen salinista se fijaron los topes salariales en 10, 12, 13, y 7% respectivamente, otorgándose algunas retabulaciones. En 1994, el tope salarial fue fijado en un 5% más 2% por productividad. Los índices inflacionarios superaron siempre esos porcentajes, al ubicarse de 1989 a 1993 en 19.7, 29.9, 18.8, 11.9 y 8%. La inflación ubicada en 1994 fue ubicada en 5% (Ibarra,1997:70).

Los mecanismos utilizados en materia salarial fueron: El Programa de Becas de Desempeño Académico en febrero de 1990 y El Programa de Carrera Docente del Personal

Académico de las IES en 1992. Estos programas lo maneja cada institución y adquiere diferentes modalidades según el proyecto educativo institucional. Su finalidad declarada es la de recompensar permanencia, calidad en el desempeño y dedicación de tiempo completo, todo esto en función de su actuación individual. Anteriormente ya se había establecido un mecanismo similar, El Sistema Nacional de Investigadores en 1984, programa orientado a compensar a los investigadores de mas alto nivel .

Esta política salarial ha permitido elevar los ingresos de los docentes que pueden mantenerse dentro de alguno de los programas, aun que es cierto que el número es muy reducido, ya que muchos no cumplen con los requisitos solicitados para poder acceder a ellos.

Actualmente la composición de los ingresos de los académicos se ha visto modificada , pudiendo depender hasta de seis fuentes diferentes. De esta forma se desplaza el peso del salario tabular a otro que se basa en un proceso de evaluación . En casos extremos en los que se accede a la mayor parte de los programas, el salario tabular significa únicamente el 23.2% de los ingresos y el 78.8% se encuentra sujeto a evaluación periódica , lo que ocasiona efectos perversos al generar simulación en las actividades, ansiedad y estrés ( Ibarra;1997:73).

A pesar de que esta política de salarios extraordinarios ha generado un incremento en los ingresos de los docentes, es necesario precisar que muy pocos tienen esa posibilidad. Las estimaciones institucionales más optimistas ubican solamente al 30% de su planta definitiva de tiempo completo que accede a esos beneficios.

De acuerdo con algunos datos de que se dispone, sólo el 15.3% de los académicos de la UAM obtuvo el estímulo institucional( 306 profesores de 2000) y 28.76% a la beca de permanencia(579 profesores de 2013) . Se observan porcentajes similares en otras instituciones en las que el número de becas otorgadas ha dependido muchas veces de los recursos presupuestales autorizados ( Ibarra;1997:73).

Otra precisión necesaria es que a pesar del incremento salarial que significa acceder a este sistema de becas , los docentes no alcanzan a recuperar los niveles de poder adquisitivo que se tenía en 1976.

Según Eduardo Ibarra C. en su artículo Las Rutas de la Excelencia presenta un escenario tendencial para fin de siglo en relación al sector académico en el que encontraríamos:

A) Un amplio contingente (masas) de docentes dedicados a las actividades académicas y cuyos salarios estarían determinados por los tabuladores, con una carga importante de horas pizarrón, sin ninguna posibilidad de deshomologación , en el que se encontraría del 65 al 80% de los académicos.

B) Del contingente de las masas un 15 o 25% se desplazaría intentando entrar a algún sistema de salarios extraordinarios mediante la carrera académica a largo plazo. De este contingente una parte se dedicará a actividades docentes de alta productividad y calidad y otra a actividades de investigación, el primer grupo no tendrá grandes posibilidades de mejorar, y el segundo grupo podrá acceder con ciertas dificultades al tercer contingente.

C) Grupo reducido de académicos de tiempo completo dedicado a labores de investigación y posgrado, asimismo formarán parte de los grupos evaluadores . Estos nichos de excelencia estarán formados por un 5 o 10% del personal académico a nivel nacional”.

Este tipo de segmentaciones darán por resultado algo similar en lo que se refiere a las instituciones. Por un lado estarían las universidades orientadas preferentemente a la formación de recursos humanos suficientes para ocupar posiciones intermedias en las empresas públicas y privadas y otros como centros de excelencia prepararían cuadros de alto nivel en el que se generaría conocimiento científico-tecnológico que apoye la competitividad nacional.

Entre estos dos extremos estaría constituido el mercado educativo en que la movilidad de las universidades públicas y privadas indicaría la fortaleza de un aparato educativo, a la vez mas integrado pero más diverso, que participe activamente en el desarrollo que sustenta el programa de modernización gubernamental ( Ibarra;1997:80)

Otra de las formas adicionales mencionadas de canalizar recursos a las IES , es el referente al Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES).El FOMES no es una forma de financiamiento nuevo, ya se había canalizado recursos a través de la Dirección de Investigación Científica y Superación Académica ( ya desaparecida) y el CONACyT .

Se creó para financiar aquellos programas que se consideren pertinentes y relevantes tanto por las instituciones como por quien evalúa. Algunas de sus características son: los fondos se asignan anualmente, pueden ser renovados si se cumple con los requisitos, no deben crear compromiso para el siguiente año, por lo tanto no puede ser destinado al pago de salarios; son recursos extraordinarios, no regularizables, asignados por el gobierno federal en base a la calidad y pertinencia de los proyectos que presenten las instituciones.

El financiamiento se ha flexibilizado mediante la creación del Fondo , ha transferido recursos extraordinarios hacia las instituciones para realizar proyectos específicos en función de los resultados obtenidos en los procesos de evaluación Este fondo tiene como función el apoyo económico orientado a inducir la excelencia académica en las instituciones de educación superior, para proyectos específicos.

La Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior, estableció once prioridades para el desarrollo de este nivel educativo, dichas líneas son:

- “1) Actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales.
- 2) Formación de profesores.
- 3) Formación de investigadores .
- 4) Revisión y readecuación de la oferta educativa
- 5) Definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado.
- 6) Actualización de la infraestructura académica.
- 7) Reordenación de la administración y la normatividad
- 8) Sistema institucional de información.
- 9) Diversificación de las fuentes de financiamiento.



10) Impulso a la participación de los sectores social y productivo.

11) Extensión y difusión de la cultura”

En sus primeros años la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) evaluaba y asignaba los fondos a las universidades. En el tercer año de aplicación se recurrió a la figura de pares académicos para que ellos evaluaran los proyectos, pero la SESIC tenía la decisión final. La Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT) ha administrado los recursos centralmente ( López;1996:62 ).

Los criterios generales que se establecieron en las evaluaciones fueron:

A) Proyectos que tiendan a consolidar o impulsar aquellos programas reconocidos nacionalmente por su nivel de excelencia académica o que presenten perspectivas prometedoras de innovación académica.

B) proyectos que propicien o refuercen la pertinencia social de los servicios educativos, de investigación y de extensión a la luz de los grandes retos nacionales y regionales.

C) Proyectos que muestren una orientación evidente hacia el mejoramiento de la estructura, administración y funcionamiento de la institución educativa

D) Proyectos que sean formulados por casas de estudio que han mostrado altos niveles en su desempeño y resultados, y que tengan congruencia entre sus procesos de autoevaluación, planeación y desarrollo institucional y

E) Proyectos que aseguren condiciones propicias para poner en práctica, de manera adecuada, las acciones propuestas y para cumplir con las metas establecidas ( SESIC;1994).

Como se puede ver en el siguiente cuadro, el renglón al que se ha destinado mayor número de recursos es el de actualización de la infraestructura académica (línea 6), lo que nos muestra que las instituciones tienen una serie de carencias como resultado de una década de ajustes y recortes presupuestales durante la cual se dejó materialmente de canalizar recursos a las instituciones para realizar inversiones .

## DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS FOMES 1990-1994 (PORCENTAJE)

LÍNEA	1990	1991	1992	1993
1	2.20	1.90	4.30	6.00
2	12.10	6.60	12.00	7.00
3	1.00	3.30	2.00	2.00
4	0.90	2.00	1.10	1.00
5	12.10	6.20	9.70	6.40
6	52.20	48.10	51.5	60.70
7	13.70	16.80	3.70	4.00
8	1.00	13.00	8.90	4.50
9	4.00	0.50	1.50	1.50
10	1.00	1.5	5.30	6.90
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Monto de la inversión FOMES 1990-1993. DGES. SESIC. citado por Romualdo López Zárate en su obra el Financiamiento a la Educación Superior. ANUIES.

Los recursos FOMES han sido significativos por su monto, llegan a representar, en algunos casos, aproximadamente la mitad del presupuesto institucional no ligado a remuneraciones (López;1996:63).

El problema que surge es que las instituciones se ciñen a las líneas prioritarias y a los requisitos aunque dichas líneas no sean prioritarias para la institución, pero con tal de obtener el financiamiento adicional se adaptan a estas, otra es que los recursos que se otorgan son anuales y los proyectos institucionales a veces rebasan ese tiempo.

Se han expresado opiniones en el sentido de que todos los recursos FOMES debieran canalizarse a las instituciones como parte del presupuesto ordinario, en función de criterios académicos acordados entre las autoridades federales y las instituciones. De esta manera se evitaría el centralismo de la SESIC, el posible favoritismo hacia algún rector por parte de algún funcionario, y el manejo político de un presupuesto muy importante (López;1996:65).

Este tipo de política permite al gobierno tener injerencia en las instituciones, al aumentar el monto que se asigna en forma adicional, se disminuye los recursos ordinarios. La necesidad de captar mas recursos podría hacer que las IES desarrollen programas que reditúan mas ingresos pero que no coinciden con sus prioridades como institución.

Al considerarse la ciencia y la tecnología como un elemento estratégico para el desarrollo se ha transferido recursos importantes a estos renglones complementándose con lo canalizado a la educación superior, ya que se les contempla como ámbitos muy relacionados. Sin embargo, a pesar de esta importancia, los fondos que se han destinado a este renglón han sido escasos, se redujeron severamente en el sexenio de 1982-1988 y se inició su recuperación a partir de 1989. Durante el periodo salinista se incrementó los recursos a la ciencia y tecnología en un 57.7% en términos reales , aunque este monto no alcanzó a superar lo registrado en 1981 (Alzati,1993).

No obstante lo anterior la ciencia y la tecnología no ocupa mas que el 0.35% del PIB, porcentaje por demás insuficiente para ser el bastión del desarrollo económico del país. En la Asamblea de ANUIES celebrada en Puebla en julio de 1995, se consideró como meta mínima el que por lo menos se destine el 1% del PIB a este concepto, lo que implica más que duplicarlo con respecto a la situación actual. En una comparación con nuestros socios comerciales tenemos que Canadá destinaban el 1.5% y Estados Unidos el 2.66% de su PIB respectivo a las labores de investigación en 1993.

En 1991, se decide centralizar todos los apoyos de posgrado, investigación y la administración del Sistema Nacional de Investigadores en el CONACyT, bajo los mismos principios de búsqueda de la excelencia, favorecer y promover los proyectos de calidad.

En 1991, el CONACyT con recursos del Banco Mundial y del gobierno mexicano instaló el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME) : abierto a todos los establecimientos de educación superior, utilizó procedimientos similares de selección en sus cinco y luego siete subprogramas cuyos beneficiarios son institucionales o individuales. Los subprogramas de PACIME son : 1) Proyectos de investigación ; 2) Cátedras patrimoniales de excelencia ( nivel 1,2,3); 3) Programa de apoyo para académicos residentes en el extranjero; 4) Programa para el fortalecimiento del posgrado; 5) Fondo para retener y repatriar a los investigadores mexicanos; 6) Programa de apoyo a profesores e investigadores para la obtención del doctorado ( a partir de 1994 ); 7) Programa de apoyo a la formación de investigadores en las IES públicas de los estados.

A partir de 1992 , la SEP y CONACyT, inician una serie de programas encaminados a establecer líneas como: evaluación, padrón de posgrado de excelencia, desconcentración y apoyos en función de la calidad entre otros.

La importancia de los recursos administrados por CONACyT, con respecto a los de FOMES se pueden observar en la siguiente tabla:

**RECURSOS CANALIZADOS A:  
(millones de pesos)**

<b>AÑO</b>	<b>FOMES</b>	<b>CONACyT</b>
<b>1990</b>	70	201.692
<b>1991</b>	210	349.971
<b>1992</b>	196	674.560
<b>1993</b>	397	825.704
<b>1994</b>	321	1046.600

Fuente: SESIC y CONACyT

Durante los últimos años el CONACyT ha desempeñado un papel muy importante en lo que se refiere a la canalización de recursos al apoyo de la ciencia y la tecnología en el país. se ha tendido a eliminar las líneas prioritarias y se ha apoyado a todos aquellos programas que demuestren calidad, con la única restricción de la disponibilidad de recursos. No obstante esta situación, existen algunas instituciones que están en proceso de consolidación de sus proyectos, pero no cumplen con los requisitos impuestos por esta autoridad y no logran financiamiento, por lo tanto será necesario que otra institución acuda en auxilio de estas instituciones, papel que antes desempeñaba la desaparecida Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica (DGICSA), liquidada en 1992

Es importante destacar que a pesar que dentro del modelo neoliberal, las IES públicas han sido duramente criticadas, estas tienen el mayor número de investigadores y desarrollan un número considerable de proyectos. Como se puede observar en el siguiente cuadro, las IES públicas concentran un número significativo de personal capacitado realizando el 56% de los proyectos en desarrollo.

# INSTITUCIONES, PROYECTOS Y RECURSOS HUMANOS DEDICADOS A ACTIVIDADES CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS EN MEXICO

1990/1991

TIPO DE INSTITUCION	NUMERO DE INSTITUCIONES		CIENTIFICOS E INGENIEROS		PERSONAL CON POSGRADO		PROYECTOS EN DESARROLLO	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
IES PUBLICAS	389	65%	9,663	47%	5,540	55%	8,736	56%
IES PRIVADAS	29	5%	331	2%	126	1%	168	1%
OTRAS INST.	179	30%	10,534	51%	4,332	34%	6,561	33%
<b>TOTAL NAL.</b>	597	100%	20,528	100%	10,008	100%	15,465	100%

Elaborado en base al cuadro citado por Romualdo López Zárate en el Financiamiento a la Educación Superior. ANUIES. Pag. 68

En el capítulo III se analizó el papel que CONACyT ha desempeñado en materia de ciencia y tecnología, así como lo relativo al Sistema Nacional de Investigadores. Este último se consolidó en el sexenio salinista y representa el principal mecanismo de registro de los investigadores en activo del país, se incrementaron los estímulos, se dio un salario adicional para los investigadores que se establecieron en entidades federativas y para los investigadores en edad dorada que se habían mantenido dentro del sistema se les otorgó la posibilidad de recibirlo de por vida.

Otra fuente de financiamiento adicional la constituye el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA). Este programa surge en 1993 con el objeto de incrementar

significativamente la planta de profesores con posgrado en las IES del país. A este programa el gobierno federal le canalizó 40 millones de nuevos pesos en 1994 y 60 millones más en 1995, para dar atención a las IES afiliadas a la ANUIES. SUPERA es un programa complementario al de CONACyT, sin embargo tiene diferencias en los requisitos a cumplir (López; 1996:72).

El programa apoya a instituciones en materia de infraestructura y programas de posgrado que no están todavía en el padrón de CONACyT. Inició sus labores en 1994, se aprobaron 1,054 becas de 2,010 solicitadas; se concedió apoyo a 70 programas de posgrado de un total de 304 presentados; participaron 50 instituciones afiliadas a la ANUIES; el monto total de recursos distribuidos fue de 10.6 millones de pesos para el programa de becas y de 8.4 millones de pesos para apoyo de programas de posgrado (Informe de actividades de SUPERA, 1995=).

#### DIFERENCIAS ENTRE EL PROGRAMA SUPERA Y PROGRAMA CONACyT.

SUPERA	CONACyT
Esta dirigido solo a profesores de carrera de las IES, sin limite de edad.	Esta dirigido a estudiantes y profesores menores de 40 años.
Se ofrecen becas para especialidad, maestría y doctorado.	Se ofrecen becas solo para maestría y doctorado.
Se considera el pago de suplencia de las horas docencia de los profesores becados	No se da apoyo para suplencias de profesores
Es un programa institucional e inter-institucional. Debe estar enmarcado en un programa institucional a mediano plazo. Se apoya ala institución.	Se apoya al individuo con el aval institucional.
Apoya programas en proceso de consolidación.	Apoya programas consolidadas.

Fuente: Romualdo López Zárate en su obra el Financiamiento a la Educación Superior.

ANUIES.

Una de las más recientes fuentes adicionales de financiamiento la constituye el Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP, tiene el objetivo de fortalecer los cuerpos académicos de las instituciones de educación superior como medio para elevar la calidad de los servicios educativos.

Este programa forma parte del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, fué concebido como un programa de mediano plazo y su ejecución comprende cuatro etapas: Y) elaboración del programa, II) planeación del desarrollo académico de las instituciones, III) conducción de este desarrollo y IV) consolidación del mismo. (ANUIES:1998;5 ).

En relación a la elaboración del programa este se realizó en 1996. En ella se elaboró el marco general del PROMEP, junto con las Subsecretarías de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) y de Educación Superior e Investigación Científica, (SESIC), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

El programa fue presentado por el presidente en noviembre de 1996 y ese mismo año 45 instituciones públicas de educación superior celebraron convenios con la Secretaría de Educación Pública . Para el inicio del programa el gobierno aportó \$ 150,000,000 .

La planeación del desarrollo académico, segunda etapa del programa inició en enero de 1997 realizando acciones de planeación del desarrollo de los cuerpos académicos de las dependencias universitarias, asimismo se otorgaron los primeros apoyos a los cuerpos académicos y desarrollaron los mecanismos para operar al PROMEP.

Un conjunto de 49 universidades atendidas por la SESIC participan en el PROMEP. Cada una ha elaborado o está elaborando un plan de desarrollo de sus cuerpos académicos al año 2006. Los planes han sido elaborados dentro de los planes de desarrollo de cada institución, en un marco flexible pero uniforme para todo el país.



A la fecha, las universidades han entregado a la SESIC 378 planes, que son el 84% de los esperados. El cumplimiento de la segunda etapa del PROMEP depende del grado de avance de cada universidad.

Con el objeto de no retardar los apoyos en relación al grado de avance de los planes , el PROMEP apoyaría a los profesores de tiempo completo que cumplieran con el perfil deseable el cual consiste en :(ANUIES:1998,9)

- a) La habilitación para el desarrollo de las funciones académicas demostrada por un posgrado, preferentemente el doctorado.
- b) Una ocupación equilibrada entre las funciones académicas sustantivas, es decir, entre investigación, docencia y gestión académica.
- c) Un desempeño satisfactorio en las tareas académicas, avalado por las evaluaciones institucionales.
- d) La necesaria congruencia entre, por una parte, la habilitación y la ocupación y, por otra parte, los objetivos del plan de desarrollo de los cuerpos académicos institucionales y de la institución.

Se establecieron dos tipos de apoyo:

- 1.- Apoyos individuales a profesores con el perfil deseado, para adquirir elementos de trabajo, tales como computadoras personales, libros, adecuación de los cubículos, etc.
- 2.- Apoyos a grupos de profesores con perfil deseable para adquirir equipo o acervos necesarios en las tareas colectivas de docencia.

A la fecha se han firmado 52 anexos a los convenios PROMEP para apoyo individual a los profesores con el perfil deseado ( ANUIES 1998;10).

## APOYOS A PROFESORES DE TIEMPO COMPLETO CON PERFIL DESEADO

CONCEPTO	MONTO	NÚMERO DE BENEFICIADOS	NÚMERO DE UNIVERSIDADES
Apoyo individual a PTC con perfil	\$51,043,793	2,818 PTC	43
Equipamiento para cuerpos académicos	\$99,244,950	163 cuerpos académicos con 2,554 PTC	38
<b>Totales</b>	<b>\$150,288,743</b>	<b>5,372 PTC</b>	<b>45</b>

Fuente: El PROMEP y sus dos primeras etapas de funcionamiento. ANUIES. Pag.10

Los 2,818 PTC con perfil ya apoyados significan el 43% de los 7000 profesores de tiempo completo con que cuentan las IES beneficiadas.

Es necesario aclarar que PROMEP es un programa emergente con horizonte limitado, es un instrumento diseñado para ayudar a las universidades a lograr su cambio, pero no para su financiamiento total.

Para cubrir el financiamiento del creciente número de becas, en diciembre de 1997 se aportaron a las universidades \$250,000,000. Para 1998 se dispone de \$300,000,000 que se han ido aportando conforme lo demandan las necesidades de becas. De esta última cantidad, se ha asignado \$125,300,000.

Con fuentes de financiamiento extraordinario se ganó en flexibilidad, ampliando la capacidad del estado para influir en el sistema de educación superior a pesar de las medidas restrictivas del gasto público.

Entre 1990-1995, FOMES, PACIME, SUPERA y el SNI canalizaron a los establecimientos de educación superior un total de 3,438,775,343 pesos corrientes , siendo el más importante FOMES hasta 1994 pues fue superado en 1995 por PACIME, el programa de menos envergadura fue el de SUPERA.

El monto de las fuentes adicionales de financiamiento al principio significaron una porción pequeña del total de recursos asignados por el gobierno, sin embargo, posteriormente han llegado a ocupar un lugar importante en el presupuesto de algunas universidades.

En 1995, el monto de estas fuentes representaron menos del 5% del presupuesto en 9 universidades, entre 5.1% y 10% en 10 universidades, y entre 10.1% y 20.6% en 15 universidades. Para estas últimas 25 instituciones, las fuentes adicionales constituyeron una palanca financiera significativa( Kent...;1998:253).

Si bien la aplicación de este tipo de financiamiento adicional a las IES influyó en el desarrollo de éstas, el resultado fue muy diverso. Algunas instituciones modificaron su infraestructura, en otras propiciaron la adquisición de grados académicos de sus profesores y se promovieron la investigación científica.

Otro cambio fue el hecho de que las instituciones realizaron esfuerzos por realizar planeación, producción de información y seguimiento financiero, prácticas ausentes en algunas instituciones.

Sin embargo, como hemos venido diciendo el ámbito de las IES es tan heterogéneo , que estos programas implicaron la introducción de fondos competitivos en un contexto de disparidades profundas en las instituciones que participan.

## 4.7 CASO PRACTICO: UPIICSA

Como se ha venido planteando a lo largo de este trabajo, la relación entre las IES y las necesidades sociales tendrán que replantearse, ya que el entorno socioeconómico y científico-tecnológico se ha modificado.

Actualmente tanto las IES como el aparato productivo deben enfrentar juntos los retos de la modernización y la competitividad. Es un hecho que ya no es posible una universidad al margen de lo que sucede en el sector productivo y que éste a su vez requiere de las innovaciones tecnológicas y de los recursos humanos que proporcionan las instituciones educativas. En este sentido es muy importante aprovechar la vinculación entre ambos sectores para coadyuvar al desarrollo y consolidación de las micro y pequeñas empresas; además, ante la situación económica que presenta el Estado dicha vinculación deberá servir también para que las instituciones educativas obtengan ingresos adicionales.

Los programas de vinculación son un mecanismo que nos permite la actualización curricular y de la docencia, la formación de recursos humanos más efectivos, desarrollos tecnológicos y proyectos de investigación entre otros.

Si bien el criterio principal de la vinculación es contribuir a elevar el nivel de calidad de la educación, no cabe duda que la venta de servicios profesionales a las empresas y otros sectores sociales representan una fuente importante de financiamiento para las IES.

El concepto de vinculación suele desvirtuarse, a veces se dice que las instituciones educativas pierden su esencia académica, sin embargo los ejercicios de vinculación que han desarrollado universidades de otros países y la UNAM en México, dicen lo contrario, pues las

alianzas estratégicas establecidas con el sector productivo han permitido un avance en la investigación y el desarrollo tecnológico, a pesar de los problemas operativos que suele presentarse en su implementación

A continuación se presenta el caso de UPIICSA como un ejemplo de vinculación entre instituciones educativas y los sectores sociales y como una posibilidad de generar recursos propios.

La Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería , Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA), forma parte del Instituto Politécnico Nacional (IPN), inicia sus labores el 6 de noviembre de 1972. Fue la primera escuela con carácter interdisciplinario dentro del IPN. Su organización es de tipo departamental, aunque esta se ha ido modificando según las necesidades institucionales.

Cuenta a la fecha con los edificios de Gobierno, Cultural, Ciencias Básicas; Ciencias Sociales, Ciencias de la Ingeniería, Laboratorios Ligeros, Laboratorios de Ciencias Aplicadas, Actividades Deportivas, y el edificio de Graduados.

Inició sus actividades con las licenciaturas de Ingeniería Industrial y Administración Industrial, posteriormente se incorporaron las carreras de Ciencias de la Informática e Ingeniería del Transporte.

En 1974 se inicia la Sección de Graduados con la maestría en Administración , posteriormente se abre la de Informática y la de Ingeniería Industrial, al principio sólo se impartían cursos de licenciatura..

UPIICSA es la primera escuela que obtiene el reconocimiento oficial para la acreditación de la licenciatura de Ingeniería Industrial por parte del CACEI ( Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería), lo cual indica que está reconocida a nivel internacional.

Como complemento a la enseñanza de las asignaturas teórico prácticas, cuenta con instalaciones y equipo, los laboratorios están integrados en dos áreas:

Laboratorios de Ciencias Aplicadas en donde se llevan a cabo prácticas en:

- Control de Calidad
- Electricidad y Control
- Ingeniería de Métodos
- Procesos de Manufactura
- Automatización y Robótica

Laboratorios de Ciencias Básicas:

- Física
- Química

Laboratorio de CAD-CAM

Laboratorio de Control Numérico (CNC)

Laboratorio de Ergonomía

Todos estos laboratorios realizan actividades al servicio de la comunidad de la UPIICSA y además son el elemento que permite a ésta vincularse con las empresas que lo solicitan.

El laboratorio de Control de Calidad abarca tres áreas: Metrología Dimensional, Pruebas Destructivas y Pruebas no Destructivas. Desde sus inicios se realiza servicio externo en pruebas de control de calidad a las empresas que requieran dichos servicios.

A partir de 1990, se vincula con la Dirección General de Normas (DGN) y otros institutos, en mayo de 1993 se logra la acreditación oficial del laboratorio de pruebas destructivas. En 1996 se amplía el acreditamiento para el laboratorio de pruebas no destructivas.

El laboratorio de Electricidad y Control además de enseñar aspectos teórico-práctico relacionados con la electricidad y el control, proporciona asesoría técnica al sector productivo sobre aspectos de selección y adquisición de equipo, diseño de equipo electrónico y eléctrico, mantenimiento de instrumentos electrónicos y eléctricos de medición.

Por otro lado el laboratorio de Ingeniería de Métodos asesora a empresas en aspectos de auditoría de la producción, distribución de planta y equipo, establecimiento de secuencias de operación y manejo de materiales.

El laboratorio de procesos de manufactura proporciona asesoría al sector productivo en maquinado y mecanizado de piezas.

El servicio externo en la UPICSA, combina los recursos académicos y tecnológicos a fin de proporcionar servicio y asesoría en las áreas de Administración, Informática, Ingeniería Industrial y del Transporte, a los sectores público, privado y social.

La vinculación con el sector productivo permite a la institución obtener beneficios como:

- Adaptación, asimilación y transferencia de tecnología entre los sectores involucrados.
- Vinculación con el mercado de trabajo, en donde pueden desarrollarse los egresados de la institución
- Actualización de planes y programas como resultados de la interrelación entre escuela e industria.
- Proyectos conjuntos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico.

- Formación y actualización de recursos humanos de las empresas a través de cursos y diplomados.
- Captación de recursos financieros adicionales como resultado de dicha vinculación.

Los servicios que ofrece UPICSA al exterior son

- Asesoría y Servicio Tecnológico.
- Investigación y Desarrollo Tecnológico
- Formación, Actualización y Desarrollo Profesional
- Capacitación en y para el trabajo
- Educación continua
- Seminarios de Titulación

Cursos de Informática

Curso de Idiomas

Las principales empresas con las que se han establecido relaciones que involucran actividades de servicio externo son: Chrysler, Xerox, Ford, Pemex, Square de México, American Refrigeration, Olympia de México, Química Hoechst de México, Aceros Nacionales, Banco Nacional de México, Uniroyal, Unisys, Industrias Resistol, IMSS, Departamento del Distrito Federal, DM Nacional, Carnet, Federal Mogul, Teléfonos de México, Crinamex, Nafinsa, Cervecería Modelo, Cámara Nacional de la Industria del Vestido, Trademh, Conae, entre otras.

UPIICSA tiene una estrecha vinculación con alrededor de cincuenta empresas para realizar servicio externo a través de sus laboratorios.

Los servicios específicos que prestan a las empresas son:

- Pruebas mecánicas, como ensayo de tracción, dureza, impacto, etc. y pruebas no destructivas como radiografía, ultrasonido y líquidos penetrantes



- Maquinado de piezas industriales.
- Análisis metalográficos de materiales ferrosos, y control e inspección técnica en la fabricación de recipientes a presión bajo código ASME.
- Calificación de procedimientos de soldadura bajo código ASME.
- Calibración de instrumentos de medición dimensional.
- Asesorías en auditoría de la producción, distribución de planta y equipo, establecimiento de secuencias de operación y manejo de materiales.
- Asesoría técnica en la selección y adquisición de equipo, en el diseño de equipo eléctrico y electrónico de baja potencia y en el mantenimiento de instrumentos eléctricos y electrónicos de medición.
- Cursos de capacitación industrial y asesoría a diversas instituciones.

La sección de posgrado ofrece asesorías, cursos y conferencias a diversas empresas e instituciones, entre las cuales se puede mencionar:

- Plasti-glass S.A. del Grupo Resistol.
- Xerox S.A.
- Pastelería El Globo
- Sicartsa
- Instituto Tecnológico de Orizaba, Ver.
- Instituto Tecnológico de Tuxtla Gutiérrez, Chis.
- Instituto Tecnológico de Tehuacán, Pue.
- Instituto Tecnológico de Juchitán, Oax.
- Centro interamericano del Estudio de Seguridad Social.
- Universidad Autónoma de Hidalgo.
- Química Hoechst de México.
- Hoechst Marion Roussel.

Existe un convenio con el Instituto Tecnológico de Holguín, Cuba ofreciendo un curso sobre aplicaciones de AUTO LISP. Se tienen acuerdos con la delegación de Iztacalco y con la Asociación de Empresarios de Iztapalapa.

Se ofrecen diplomados en áreas que la industria nacional requiere para la modernización tecnológica de las empresas. Los diplomados que se imparten son:

- Control Total de Calidad
- Proyectos de Inversión
- Ahorro y Uso Eficiente de Energía en el Auto - transporte
- Automatización de Procesos Productivos
- Productividad para la industria del vestido
- Finanzas de la Empresa
- Seguridad e Higiene Industrial y Salud Ocupacional
- La Formación y Desarrollo de Empresarios
- Informática Aplicada

En relación al área de informática, se ofrecen cursos de computación, capacitación para el manejo y aplicación de software y lenguaje de programación. Estos cursos consisten en conocimientos básicos y prácticos de computación, desde comandos de MS-DOS, hasta lenguajes de programación aplicados en el desarrollo de sistemas. También se instruye sobre el funcionamiento de la Red IPN. Asimismo se ofrecen talleres para niños y jóvenes en diferentes módulos de aprendizaje computacional.

Por otro lado la UPIICSA, ofrece también cursos de inglés, francés y japonés, en donde cada siete semanas se abre un nuevo período de inscripciones, de tal forma que se pueda atender la demanda, a través de esta actividad la institución obtiene recursos importantes.

En relación a la matrícula, ésta se ha ido incrementando mientras la planta de docentes ha presentado una variación poco significativa. La matrícula se incrementó en un 44.8% durante el período que se observa en el cuadro, mientras que la planta de profesores sólo se incrementó en un 18.8%, lo que indica una relación creciente de profesor - alumno, esto debido a la congelación de plazas resultado de los recortes presupuestales, sin embargo, esto puede ir en detrimento de la calidad de la enseñanza.

### MATRICULA Y DOCENTES

AÑO	Nº. DE ALUMNOS	DOCENTES
1983	6354	525
1984	6735	584
1985	4385	663
1986	4356	663
1987	7420	670
1988	7945	585
1989	8382	625
1990	8186	804
1991	9000	713
1992	8520	619
1993	8478	693
1994	8344	674
1995	7793	742
1996	8603	697
1997	9080	693
1998	9202	624

Fuente: Unidad de Asistencia Técnica. UPIICSA.

Resulta interesante observar que del 100% de ingresos que recibe la UPIICSA, más del 70% en promedio lo genera la propia escuela, sin embargo esto no significa que la institución sea autofinanciable, pues parte de esos recursos los entrega al IPN, para que éste los reasigne. ( ver cuadro sobre recursos financieros).

Observando el cuadro de recursos financieros, podemos ver cómo ha impactado las políticas de ajuste la canalización de recursos hacia UPIICSA, además se nota un comportamiento errático en el presupuesto asignado, crece un año para descender bruscamente el año siguiente y volver a crecer, lo que muestra una política de financiamiento poco consistente

Por lo anterior se sugiere cambios en lo referente a una flexibilización en la relación entre el IPN y la UPIICSA, de tal forma que esta última pueda tener más injerencia sobre el destino de sus recursos.

Como comentamos anteriormente, estos recursos se generan a través de los servicios externos que se ofrecen a la comunidad y al sector productivo. También a través de las inscripciones y reinscripciones, cursos, diplomados y de las diferentes formas en que se vincula con las empresas.

La delegación Iztacalco donde se encuentra ubicada la UPIICSA, abarca un total de 160 empresas entre micro, pequeñas y medianas empresas, lo que significa una gran oportunidad para desarrollar programas de vinculación.

## RECURSOS FINANCIEROS (%)

AÑO	PRESUPUESTO *	INGRESOS PROPIOS**
1986	17.62	82.38
1987	30.07	69.93
1988	36.47	63.53
1989	32.98	67.02
1990	29.72	70.28
1991	9.15	90.85
1992	17.05	82.95
1993	37.68	62.32
1994	37.12	62.88
1995	18.03	81.97
1996	23.56	76.44
1997	25.64	74.36
1998	11.65	88.35

Fuente: Informes de actividades elaborados por la Unidad de Asistencia Técnica. UPIICSA.

\* incluye recursos asignados por la Dirección Administrativa, Patronato de Obras y COFAA.

\*\*incluye inscripciones, reinscripciones, exámenes, titulación, cursos y seminarios, derechos, publicaciones, otros servicios relacionados con alumnos, servicio externo e ingresos específicos.

En relación a las becas que se otorgan a los docentes y que pueden ser consideradas como ingresos adicionales para la institución, tenemos: Durante 1996, se obtuvieron 10 becas SUPERA otorgadas por ANUIES, para estudios de posgrados.

En 1997 había 62 docentes con beca recurrente de COFAA y 34 becarios que iniciaron. En el sistema de estímulos al desempeño docente tenemos, 79 docentes en régimen fijo y 30 becarios recurrentes; la mayor proporción se encuentra entre 3 y 5 niveles.

A finales de 1998 se tenían 78 docentes con becas COFFA y 131 docentes con becas al desempeño docente, es decir, el 33.4% de los profesores de UPIICSA son becarios de alguna beca, sin embargo también esto nos muestra que las dos terceras partes de los profesores no tiene posibilidades de acceder a becas. Actualmente se tienen dos becas PROMEP y están en trámite 11 solicitudes más.

Si bien las fuentes de financiamiento adicional como pueden ser las becas han favorecido el uso estratégico de recursos limitados, así como nuevos comportamientos institucionales y han venido desarrollando una cultura de evaluación, esto todavía está cargado de conductas perversas y de rechazo por parte de algunos sectores académicos que no ven explicitados los procesos de evaluación, pues es un hecho que los académicos no han sido incorporados en la implementación de dichos procesos.

En resumen, el modelo neoliberal en su discurso, rescata a la educación tecnológica como un elemento decisivo para el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico necesario para trascender en un mundo globalizado.

Dentro de este contexto, la UPIICSA tiene grandes oportunidades para desarrollar su potencial, vinculándose con el aparato productivo. En los últimos años ha venido reestructurando y actualizando sus planes y programas de estudio, haciéndolos más pertinentes con las necesidades del aparato productivo.

Sin embargo, las políticas de ajuste características del actual modelo ha traído consigo una reducción muy importante de los recursos canalizados a las instituciones educativas y UPIICSA no es la excepción.

Ante la problemática del financiamiento, esta institución ha elaborado programas de vinculación con el sector productivo y con el sector social para ofrecer una serie de servicios que le permitan generar sus propios recursos, además los alumnos aportan cuatro salarios mínimos por cuotas de inscripción y reinscripción

Como podemos observar, la institución dentro del ámbito de políticas restrictivas, ha ido realizado los ajustes necesarios para compensar la escasez de recursos y seguir siendo una escuela reconocida dentro del campo de la educación tecnológica.

Sin embargo, no todo es tan fácil, en el aspecto de actualización de planes y programas, los contenidos se han ido modificando para estar más acordes con los avances científicos y tecnológicos que se están dando en las economías globalizadas, pero la capacitación de los docentes y la estructura salarial pueden convertirse en cuellos de botella para la consecución de éstos propósitos. Las restricciones presupuestales no han permitido darles seguridad en el trabajo a los maestros jóvenes, lo que ha originado que consideren su trabajo docente como marginal. Esto no significa que el profesor sólo se dedique a la docencia, pues es un hecho que la práctica profesional enriquece el conocimiento que se imparte a los alumnos, pero sí que tuviera la facilidad para prepararse

Por otro lado la centralización que caracteriza al subsector tecnológico, tendrá que ir adaptándose a las nuevas tendencias de la educación, se sugiere mayor flexibilización en el manejo de los recursos que generan las instituciones, deberá incentivarse a las que generen ingresos adicionales, aunque ello signifique una supervisión sobre la utilización de los recursos y una evaluación de sus tareas educativas.

Deberán elaborarse criterios que premien la capacidad de las instituciones para generar ingresos, pues si se reduce su subsidio en base a que generan recursos propios, mas que un estímulo será una sanción a la eficiencia.

## CONCLUSIONES

En todo proyecto de desarrollo nacional, es un hecho que la educación juega un papel muy importante en las estrategias que debe implementar el gobierno. Desde tiempo atrás, se ha considerado que la estructura educativa está relacionada con el crecimiento económico y un indicador del grado de desarrollo que adquieren los países. Se reconoce que ésta tiene un carácter estratégico para obtener un desarrollo económico.

La relación entre educación y sociedad se ha analizado desde diversos puntos de vista, sin embargo, en el actual modelo neoliberal, la óptica económica tiene un lugar predominante. Esta propuesta enfatiza la relación de las IES con el mercado laboral y las demandas por parte del aparato productivo.

Dentro de este contexto el sector de la producción puede ser fuente de ingresos para las IES, si éstas responden a sus necesidades. Así mismo el sector empresarial necesita del esfuerzo investigativo y de consultoría de las IES, así como la formación de estudiantes en el medio productivo que permita la actualización de los planes de estudio

Durante el modelo desarrollista el excesivo proteccionismo y el tipo de industrialización, cancelaron la posibilidad de generar una dinámica tecnológica en las IES, al depender en una gran medida de la importación de bienes de capital y evitando así una vinculación entre las IES y el aparato productivo

Durante la industrialización en México, las universidades satisficieron la necesidad social de formar profesionistas orientados a solucionar la problemática que presentaba el aparato productivo en una economía cerrada. Sin embargo no permitió el desarrollo de una tecnología dentro de las IES, debido a la dependencia que se tuvo con respecto al exterior.



El tipo de industrialización y el proceso de urbanización que trajo aparejado, influyeron en el desarrollo tan desarticulado de las instituciones educativas y generó una concentración de centros educativos en las zonas urbanas.

Sin embargo, el contexto se ha ido transformando. La apertura de la economía ha obligado a las instituciones de educación superior a realizar esfuerzos para vincular sus actividades con el entorno productivo y uno de los renglones que se hace necesario desarrollar es el capital humano, indispensable en una economía competitiva y en donde los avances científico - tecnológicos requiere de mano de obra capacitada

En la actualidad ante un panorama modernizado y globalizado, la vinculación entre IES y aparato productivo deberá orientarse a establecer nuevos patrones de competencia internacional. Este nuevo contexto es el marco donde se darán las relaciones entre educación superior - empresas - gobierno - sector social y en donde se redefinirán las funciones de las IES, así como una reorganización de sus estructuras y de su funcionamiento en general.

En México la política social destinada a la educación superior se utilizó como un instrumento de intercambio político. Las políticas educativas implementadas por el Estado Benefactor originaron una masificación de la educación en detrimento de la calidad del servicio, se financiaba la educación superior y esta legitimaba al sistema, el crecimiento de la matrícula se combinó con una relación política entre el gobierno y las universidades.

En este contexto se desarrolló el sistema de educación superior sin relacionarse con los avances de la ciencia y la tecnología que se realizaban en el mundo, y sin tener ninguna relación con el aparato productivo que prefirió gastar en el exterior importando bienes de capital que financiando proyectos de investigación básica y aplicada en las universidades. Las políticas educativas de nivel superior fueron reducidas casi a la asignación del subsidio gubernamental sin condiciones relacionadas con la calidad de los servicios.

En términos generales, podemos decir que las políticas educativas tan vagas y desestructuradas, el tipo de modelo industrializador que se siguió y la organización interna de las instituciones, amén de otros elementos propiciaron una inadecuada interrelación entre Estado - aparato productivo - instituciones de educación superior, que finalmente afectó el proceso de desarrollo del país al no propiciar la generación o adaptación del conocimiento científico - tecnológico a la empresa.

El empuje globalizador y nuestra incorporación al TLC, hace imperioso desarrollar nuevas formas de vinculación para que las universidades generen el personal calificado, conocimiento científico y desarrollo, así como la adaptación y asimilación de la tecnología. Para realizar esto es necesario que estas actividades estén dentro de convenios entre las IES y las empresas del sector productivo, para que haya un verdadero compromiso por parte de estas últimas.

Es necesario mencionar que durante los años setenta se incluye en la nuevas legislaciones al sector educativo privado, el cual empieza a tener un papel emergente en el ámbito de la educación superior, sobre todo cuando se cuestiona duramente a las IES públicas por su falta de pertinencia con el aparato productivo

A pesar de que el Estado Benefactor ha disminuido considerablemente su actuación en los últimos años, se ha venido transformando y adaptando a las nuevas circunstancias, sin llegar a su desmantelamiento completo. si bien es cierto que el aparato estatal se ha visto reducido y minimizada su participación en la producción, es un hecho que en la educación no ha perdido su injerencia. A pesar de que el financiamiento hacia este nivel ha disminuido, su influencia ha crecido a través de las políticas de evaluación que se han venido implementando.

Por lo tanto en la actualidad las políticas educativas para el nivel superior deberán considerar en su elaboración un alto grado de participación y consenso, para ello se seguirá

necesitando la participación del gobierno en dos aspectos, financiamiento y mecanismos regulatorios que garanticen el cumplimiento de las funciones de la educación superior.

Un criterio importante que se incorporó en el sector educativo fue la planeación, la cual intentaba introducir lineamientos que permitieran un manejo más racional de los recursos, tratando de incorporar otros criterios para la asignación de fondos, sin embargo la heterogeneidad del sistema educativo a nivel superior ha limitado sus alcances.

Las modificaciones a las políticas educativas durante los ochenta se apoyó en la idea de auto - evaluación institucional y el planteamiento de otras modalidades de financiamiento basadas en la evaluación de resultados, sobre todo ante las crisis económicas recurrentes que ha originado una disminución significativa de recursos hacia el nivel superior de la educación.

A diferencia de la política social implementada por los llamados gobiernos pos - revolucionarios, la política social neoliberal tiene como característica que ya no va a ser utilizada como instrumento para inducir algunos comportamientos económicos, sino como subsidio gubernamental para los sectores más pobres. La política social neoliberal ya no abarcará a toda la sociedad, ahora tendrá un carácter selectivo.

Dentro de este modelo, el mercado asigna recursos y factores y la política social aparecerá como un mecanismo para mitigar la necesidad extrema. El modelo neoliberal en México ha adquirido rasgos muy particulares, la heterodoxia en la política económica y social va desdibujando la imagen neoliberal pura, pues no podríamos hablar de un desmantelamiento de la política económico - social, pero sí de nuevas reglas del juego, donde habrá una refuncionalización de algunos instrumentos de política social. Si bien el Estado en México ha visto reducida su participación, no se concibe una economía de mercado sin participación de éste.

Recientemente los países desarrollados que han aplicado políticas de corte neoliberal, han iniciado ya la discusión acerca de la conveniencia de que se combine estado y mercado en la regulación de la economía; por lo tanto se espera también que en México sean corregidas las fallas que ha ocasionado el abandono de la política social y la participación del Estado, no se espera que se regrese a esquemas anteriores, las crisis recurrentes lo impiden, pero sí que se haga un alto en el camino que permita enmendar errores cometidos.

Las actuales políticas en materia de educación superior plantean la competencia entre las instituciones para mejorar la calidad de sus servicios, para mejorar la calidad de los recursos humanos mediante sistemas de innovación y evaluación académica definidos institucionalmente. Cada institución tendrá que realizar esfuerzos distintos, no sólo para competir por los recursos, sino para mejorar notablemente la calidad de la educación.

No obstante que debemos tomar en cuenta las necesidades sociales, no se debe considerar a las IES como simple proveedoras de los recursos humanos que demanda el aparato productivo. La universidad deberá traducir a su propio lenguaje las necesidades que la sociedad le presenta y elaborar sus propios proyectos educativos, hay que recordar que las IES no sólo cumplen con la función económica, sino también con las otras funciones que la sociedad le tiene encomendadas.

Actualmente la educación superior recupera en el discurso político sobre desarrollo económico su papel de promotor de éste. Para lograr esto, las políticas educativas deberán dirigirse a racionalizar la matrícula, la vinculación de las IES con el aparato productivo y la elevación de la eficiencia de las instituciones.

Este nuevo contexto obliga a cambiar estrategias, ya no se podrá incrementar la matrícula para dar cauce a la demanda social, ya no se podrá aplicar políticas educativas para diferir la problemática de empleo.

En relación a la estructura del sistema educativo, podemos ver que a pesar de sus altas tasas de crecimiento, no logró una democratización del acceso, además se descuidó el mejoramiento cualitativo del servicio educativo. La expansión de la matrícula respondió más a la presión de las capas medias de la sociedad, que a una necesidad real del aparato productivo. Las políticas educativas diseñadas para ampliar las oportunidades educativas no se acompañaron de los recursos necesarios para que paralelamente a la expansión se fuera mejorando la calidad de la enseñanza.

Por otro lado, en base a las evaluaciones y diagnósticos que se han hecho al nivel superior en México, se ha detectado serios desequilibrios en la distribución de la matrícula. Ésta se encuentra concentrada en el área de Ciencias Sociales, y a pesar de las recomendaciones hechas en los planes educativos, hay algunas áreas que han disminuido su matrícula, por ejemplo las Ciencias Agropecuarias, las Ciencias Naturales y las Exactas, muy importantes para enfrentar los retos que nos presenta el nuevo ámbito internacional, solamente las Ingenierías y las áreas tecnológicas tuvieron un leve incremento.

Otros elementos importantes de mencionar es el incremento de la matrícula femenina en educación superior; además las universidades dejaron de ser metropolitanas y se diversificaron regionalmente.

Los cambios más significativos que se advierten en la distribución de la matrícula son: se incrementa el peso relativo de las universidades de provincia, de las instituciones tecnológicas y de las escuelas y universidades privadas. Las carreras se están orientando hacia el sector servicios en sus diferentes modalidades: la gestión administrativa y los servicios al productor de tecnología, en desmedro de la demanda hacia las profesiones y disciplinas científicas, tanto en las ciencias exactas como en las sociales. Se advierte una preferencia por las carreras que conducen al mercado de asalariados en relación a las profesiones liberales.

Una tendencia que se observa en los últimos años es que la oferta de educación superior se está configurando a partir de instituciones diversas entre sí en recursos, calidades, costos, funciones, e ideologías.

Se espera una competencia entre instituciones para captar demanda estudiantil, ya que las colegiaturas será una forma en que el estudiante aporte parte del costo de su educación aún en instituciones públicas.

Así también, las instituciones educativas competirán por acceder a las fuentes de financiamiento, pues éste estará ahora en función de la evaluación que medirá sus logros y sus posibilidades de financiamiento adicional.

Los servicios educativos ya no tendrán un mercado cautivo, sino que serán demandados por estudiantes consumidores, cuya limitación será la capacidad de sufragar los gastos de la institución elegida.

Así mismo ante el reto de la globalización y el cambio tecnológico, las universidades públicas que combinan docencia e investigación tendrán nuevas oportunidades de desarrollar nuevos conocimientos, siempre y cuando el Estado y la iniciativa privada respalden financieramente a dichas instituciones, amén de que la docencia requerirá de adecuados niveles de competencia académica, es aquí donde se requerirá de una inversión en la formación docente e investigación.

Será necesario racionalizar el crecimiento de la educación superior para evitar que la calidad de la misma siga disminuyendo. Sin embargo, deberá impedirse que esta racionalización produzca efectos discriminatorios en el acceso a las IES. así como en su permanencia.

En los mercados de trabajo se ha manifestado la necesidad de adquirir mayores niveles de educación para empleos donde antes se requería menor capacitación, lo que ha

originado una demanda social de profesiones sin que corresponda a la demanda económica de ellas.

Dentro del modelo neoliberal cuando se habla de privatización de la educación superior, la mayoría de la gente se imagina que la educación la impartirán ahora las escuelas particulares, sin embargo analizando la proporción de la matrícula que atiende este sector educativo, si bien se ha incrementado en términos absolutos no parece indicar que tengan intenciones de abarcar más población estudiantil, ellas están dirigidas hacia el segmento de la población con mayores ingresos. Las instituciones privadas de prestigio han crecido a partir de la apertura de nuevos campus.

El concepto de privatización de la educación superior va mas bien encaminado a la participación de los estudiantes y de otros sectores sociales en el financiamiento de ésta, a través del pago de colegiaturas y servicios. Lo que sí con llevará esta estrategia es a la marginación de un número mayor de estudiantes, el modelo sugiere para resolver este problema , becas para que aquellos que demuestren tener capacidad para estudiar una carrera puedan acceder a ella.

El reto para las autoridades educativas es supervisar al conglomerado de instituciones privadas que han surgido últimamente ante la disminución de la oferta educativa pública, pues no por ser privadas garantizan una calidad en la educación

En la etapa presente de la modernidad, la globalización permite que unidades productivas de diferentes países se entrelacen y con ellos se dinamice la economía mundial. La tendencia globalizadora que tiene que ver con los sistemas educativos es la innovación y el desarrollo tecnológico.

Las instituciones educativas como núcleo en donde se generan los cambios hacia la modernidad, están siendo cuestionadas por la sociedad sobre su capacidad y pertinencia

para poder adaptarse a los rápidos cambios que se están gestando en las sociedades contemporáneas.

Ante esta situación, las reformas propuestas para el sistema educativo, sobre todo en su nivel superior permiten que se incorporen propuestas, modelos y esquemas conceptuales de interpretación provenientes de otros países y se generalice. Por lo tanto el énfasis puesto en la evaluación, la diversificación del financiamiento, las tendencias descentralizadoras y privatizadoras se han ido adoptando en muchos países, entre ellos México.

Es un hecho que esas propuestas y modelos van tomando diferentes formas, según el ámbito nacional en el que se incierten y en el poder de negociación que tienen los diferentes agentes sociales que participan en la educación. Sin embargo, no solo influyen en estos modelos el gobierno, la sociedad, los sindicatos, los docentes, etc., sino también los agentes externos que tienen una influencia muy importante en la forma que adoptarán las políticas educativas.

Es necesario reconocer que las características que está adoptando el sistema de educación superior procede principalmente de la influencia de actores sociales externos que tienen interés en imprimirle a la educación en México cierta direccionalidad, pero que además de tener interés, tienen el poder para hacerlo.

Las nuevas funciones que deberá desempeñar la educación superior serán realizadas bajo la óptica del mercado y de la competitividad ya que serán los ejes ideológicos que guíen la educación superior.

Las nuevas políticas consisten en un conjunto de programas de estímulos al desempeño de las instituciones, de los docentes y de la investigación y en una vinculación muy estrecha con la industria. Los cambios originados tienen una tendencia muy clara, el cambio en la forma en que se asigna el financiamiento, buscando su diversificación y un incremento de la participación del estado y de la empresa en las actividades de las IES.



La mayoría de los organismos internacionales coinciden en que es indispensable diversificar las fuentes de financiamiento, proponiendo que los usuarios de los servicios educativos participen en dicho financiamiento, los últimos acontecimientos sucedidos en la UNAM, están marcando los nuevos rumbos que tomará dicha forma de financiamiento y la dificultad que marca su implementación.

El financiamiento se está ligando a la evaluación del desempeño de las instituciones, y la vinculación con el sector productivo puede ser también una fuente de financiamiento importante.

Actualmente la tendencia en la mayoría de los países subdesarrollados, donde el financiamiento a las IES públicas es gubernamental, apuntan a una disminución de las aportaciones del gobierno al financiamiento a la educación superior, buscando que esta dependa cada vez más de las fuerzas del mercado que del subsidio.

Ahora el financiamiento público se asignará en base a dos fuentes, el subsidio y el financiamiento adicional que se otorgará a partir de las evaluaciones al desempeño de las instituciones.

En el futuro deberán complementarse los procesos de evaluación con otras medidas de política educativa que vayan más encaminadas al apoyo de las tareas sustantivas de las universidades, pues actualmente se ha relacionado la evaluación con la asignación de recursos. La experiencia ha revelado que con la evaluación quedan encubiertas variables fundamentales que pueden jugar en la asignación de recursos o de estímulos salariales, variables que generan efectos perversos en la aplicación y uso de los recursos.

Actualmente la planeación y la evaluación serán los instrumentos a través de los cuales se apliquen las políticas educativas. A pesar de que necesitan mejorarse estos instrumentos, es un hecho que hay cambios en las estrategias gubernamentales hacia la

educación superior. Sin embargo hay que aclarar que la evaluación es un instrumento muy vinculado con la planeación, no se puede evaluar lo que no se ha planeado.

La evaluación es un proceso que presenta pros y contras, se pueden tener economías como conocer mejor con lo que se cuenta y se podrán hacer cambios institucionales mas rápido, pero por otro lado se puede caer en simulaciones, en confusiones entre calidad y cantidad y en crear escenarios virtuales.

El papel del Estado dentro de este contexto está cambiando de una vigilancia a distancia que le permitía el proceso de planeación a una supervisión directa a través de la evaluación. Cada institución estará ubicada en un lugar específico a través de la evaluación y el financiamiento estará ligado con la evaluación..

Las instituciones educativas deberán generar nuevas formas de gestión que faciliten los procesos de evaluación, acreditación, cambios legales necesarios y mayor claridad en los resultados obtenidos del financiamiento otorgado.

El financiamiento desde la nueva perspectiva deberá ser compartida entre gobierno, usuarios de las instituciones y los sectores sociales; ahora será asignado en base a criterios cualitativos, los recursos se canalizarán en base a metas y objetivos previamente definidos, o bien con el compromiso de adoptar ciertas orientaciones. Ahora las instituciones deberán competir por los recursos.

El financiamiento por parte del Estado será a través de dos modalidades, el financiamiento ordinario (gastos de operación y nóminas) y el financiamiento vinculado a la evaluación. Los alumnos deberán aportar una parte, el monto lo determinará cada institución y deberá ser diferenciada de acuerdo a las posibilidades económicas de los alumnos, otro criterio que podría ser utilizado sería el de cuotas diferenciadas según la carrera. Este tipo de financiamiento podría dirigir la matrícula hacia ciertas carreras y desalentar otras, pero esto profundizaría por otra parte la heterogeneidad de instituciones que conforman el

sistema de educación superior. Las otras fuentes de financiamiento deberán ser por servicios externos y por la vinculación de las IES con las empresas.

Dentro del nuevo contexto las IES estarán sujetas a regulación, la evaluación y la acreditación serán los mecanismos para el acceso al financiamiento.

En resumen, una de las características del proceso modernizador que se está dando en la educación superior es la diversificación del financiamiento. Las políticas de financiamiento implementadas a principio del período neoliberal han estado sujetas a los planes de ajuste y estabilización, por lo tanto el gasto educativo a nivel superior ha estado muy restringido.

Si analizamos datos sobre los recursos que canaliza el gobierno al nivel superior, se nota una incongruencia, pues el discurso neoliberal afirma que una de las metas del modelo es formar los recursos humanos indispensables para ser competitivos en el mercado mundial, y por otro lado invierte tan poco en la educación superior

La proporción del gasto federal educativo destinado a la educación superior, ha ido reduciéndose a favor de la educación básica, lo que nos muestra que el gobierno ha adoptado las sugerencias de organismos internacionales que proponen un impulso a la educación básica, el problema no es que se destine a este nivel, sino que este apoyo sea en detrimento de los recursos canalizados a la educación superior y que los recortes hayan afectado significativamente el ingreso de los docentes y la infraestructura educativa.

A pesar de que la evaluación se ha ligado con el otorgamiento de recursos, no está explicitado por parte del gobierno los mecanismos y procedimiento a través de los cuales se asignará el gasto público a las instituciones educativas. No parece claro ni hay elementos que nos permitan afirmar que las políticas de financiamiento a la educación superior estén basándose en los resultados de las evaluaciones. Lo que sí se podría decir es que las reglas del juego para el otorgamiento de recursos a este nivel educativo se han

modificado, que se está tratando de determinar nuevos criterios para una asignación más racional de los recursos y que las IES se deberán adaptar a la nueva situación.

Puesto que el financiamiento del gobierno hacia las IES está dependiendo en gran medida de la situación fiscal que presente éste, la diversificación de las fuentes de financiamiento se presenta como una necesidad.

En la actualidad las Instituciones de Educación Superior están buscando fuentes de financiamiento que completen los exiguos recursos públicos que llegan. La vinculación con el aparato productivo y con la sociedad, ha permitido a algunas instituciones entre ellas UPIICSA, captar recursos adicionales que le permiten solucionar algunas de sus carencias, sin embargo será necesario que el gobierno incremente la canalización de recursos a este nivel educativo para poder elevar la calidad de los egresados y enfrentar el contexto internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

Alonso Jorge. “ Introducción, cuestionar al Estado, en: El nuevo Estado mexicano”.

Alonso Jorge coordinador. México. Nueva Imagen. 1992

ANUIES. “Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior”, en Revista de la Educación Superior. No. 70. México.

abril - junio de 1989.

ANUIES. XXIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, en Revista de la Educación Superior, No. 73. México. enero - marzo de 1990.

ANUIES. El PROMEP y sus dos primeras etapas de funcionamiento 1998.

ANUIES. Anuario Estadístico Personal Docente de Licenciatura y Posgrado en Universidades e Institutos Tecnológicos. 1996

ANUIES. La educación superior en México y en los países en vías de desarrollo desde la óptica de los organismos internacionales 1998.

ANUIES. Anuario Estadístico. Población Escolar de Posgrado 1997.

ANUIES. Anuario Estadístico. Población escolar de licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos. 1997

Aréchiga Urtuzuástegui Hugo. La investigación científica y tecnológica. Temas de hoy. En la Educación Superior. No. 2 ANUIES. 1995.

Barañano Caldentey Ana Margarita. Directrices ideológicas de la Educación Universitaria Pública en México y Chile..... Universidad Autónoma del Estado de México. 1996.

- Barrón A, Díaz Barriga, Ducoing F, Díaz Barriga. Efectos de la Política de Modernización Educativa en: La identidad en la educación superior en México. Villaseñor (coordinador). UAM- Xochimilco. 1997.
- Bazúa Silva Fernando. Estado, Mercado e Interés Público en Educación Superior. en: Políticas Públicas y Educación Superior. Mungaray y Valenti (coordinadores). Colección Biblioteca de la Educación Superior. ANUIES: 1997.
- Bolívar Espinoza Augusto. "Crecimiento, Salarios y Gasto Social". El Cotidiano. Jul. - agos. 1986.
- Bolívar Espinoza Augusto. En torno al Estado como promotor del bienestar social en México. en: Función del Estado en el desarrollo económico y social. UACJ;UAZ;JP: 1996
- Brunner José Joaquín . "América Latina en la Encrucijada de la Modernidad". (Dcto. de trabajo) FLACSO. citado en "En los Laberintos de la Modernidad de Noriega Chávez Margarita. 1996.
- Brunner José Joaquín. América Latina: Cultura y Modernidad, México. Grijalbo Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 1992. en: Noriega Chávez. En los laberintos de la Modernidad.
- Brunner José Joaquín. Educación Superior en América Latina Cambios y desafíos. Copias mimeografiadas. Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile 1990.
- Canto Chac, Manuel. La transformación de las relaciones Gobierno - Sociedad. En : Política y Gobierno en la transición mexicana. Coordinadores : Canto y Duran. UAM Xochimilco 1990.

Canto Chac, Manuel y Moreno Salazar Pedro (compiladores), Reforma del Estado y Políticas Sociales. UAM Xochimilco. 1994.

Casillas García de León Juan. Los compromisos de las instituciones de Educación Superior. Comparecencia del Srío. General Ejecutivo de la ANUIES, en la Cámara de Diputados. 11 de marzo 1991. en Universidad Futura. Vol. No.

Casillas Muñoz Ma. de Lourdes. Los Procesos de Planeación y Evaluación. Temas de Hoy. En la Educación Superior. ANUIES. 1997.

Castrejón Jaime. La Educación Superior en México. SEP, citado en El Financiamiento de la Educación Superior de Romualdo Zárate López

CONAEVA. "Lineamientos Generales y Estrategia para Evaluar la Educación Superior", en Cuadernos de Modernización Educativa No.5 México, SEP. 1991.

CONACYT. Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas. SEP . CONACYT. 1996.

CIDAC. Educación para una economía competitiva. Alternativas para el futuro. México, 1991.

Didriksson Axel. La Universidad Innovadora. Una Estrategia para el Cambio de las Universidades Mexicanas en los Noventa, citado en La Identidad en la Educación Superior en México. Guillermo Villaseñor . coordinador. Mexico 1997.

De Allende Carlos María. La investigación Científica en México Temas de hoy En la Educación Superior. No. 6 ANUIES. 1995

De Gortari Eli. La Ciencia en la Historia de México. Editorial Grijalbo. México 1980.

- De Leonardo Patricia. Educación Privada: Competencia y Complementariedad en: Educación Superior y Desarrollo Nacional. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1992.
- Eichelbaum de Babini Ana María. Sociología de la Educación. Editorial Ateneo. Argentina. 1991.
- Flores Salgado José S. De la sustitución de importaciones al objetivo de la industrialización orientada a la exportación en México. Alcances y Límites. UAM-Xochimilco. 1997.
- Fuentes Molinar Olac. Educación y sociedad en: México Hoy. Editorial Siglo XXI México. 1979
- Fuentes Molinar Olac. La crisis de la Educación Superior en México. en: Crisis y contradicciones de la educación Técnica en México. Grupo editorial Gacela. México. 1984.
- Fuentes Molinar Olac. La Educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro. Universidad futura Vol. 1 N° 3. 1989.
- García Bedoy Humberto Neoliberalismo en México. Características, límites y consecuencias. Serie Conceptos y análisis N° 2 ITESO:1992.
- Garritz Ruiz Andoni. Posgrado y Desarrollo Nacional, en: Educación Superior y desarrollo Nacional. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. 1992.
- Glazman Nowalski Raquel. Función de la Universidad Pública, en: Universidad Nacional y Sociedad Ricardo Pozas(coordinador). Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM. 1990



Gago Huguet Antonio. Ejes de la Reforma. Calidad y Pertinencia. Universidad Futura. Vol. 4 N° 10. 1992.

Gago Huguet Antonio. "Tesis para una Política de la Educación Superior", en Universidad Futura. Vol.4, No. 11 México . Primavera de 1993.

González Ibarra Juan de Dios. (coordinador). Patronato Editorial del Instituto de Investigaciones Legislativas. UAM-Xochimilco.1990.

Guevara Niebla Gilberto y De Leonardo Patricia. Introducción a la Teoría de la Educación. Editorial Trillas. México.1991.

Hanel del Valle Jorge y Taborga Torrico Huáscar. Elementos Analíticos de la Evaluación del Sistema de educación Superior. ANUIES.1993

Huacuja Mario. El Desarrollo Estabilizador , en: Historia de México en el contexto mundial. Editorial Quinto Sol. 1986

Ibarra Colado Eduardo. Las rutas de la Excelencia. Impactos de la Modernización en las universidades mexicanas en: La identidad en la Educación Superior en México. } Guillermo Villaseñor. coordinador. UAM. Xochimilco.1997.

IPN. 50 años de Historia de la Educación Tecnológica. México. IPN 1988

Kent Serna Rollin. El desarrollo de políticas en Educación Superior en México: 1960 1990. en: Políticas comparadas de Educación superior en América Latina. 1991. FLACSO. Mimeo.1993.

Kent Rollin, Wietse de Vries, Sylvie Didou y Rosalba Ramirez. El Financiamiento Público de la Educación Superior en México. La Evolución de los Modelos de Asignación

Financiera en una Generación , en “ Tres décadas de Políticas del Estado en la Educación Superior. Colección Biblioteca de la Educación Superior. Serie Investigaciones. ANUIES.1998.

Latapi Pablo, Análisis de un sexenio de Educación en México. 1970-76. México Editorial Nueva Imagen. 1982.

Laurell Assa Cristina. Regimenes de política social y satisfacción de necesidades sociales en: Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social. José L. Calva. (coordinador). UACJ;UAZ;JP:1996.

Laurell Assa Cristina. La cuestión social mexicana y el viraje en la política social. en: México ¿ Fin de un régimen ?. UAM-Iztapalapa. 1995

León López Enrique. El Instituto Politécnico Nacional. Origen y Evaluación Histórica. México. IPN 1986.

López Zárate Romualdo. El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994 . ANUIES 1996.

Martínez Della Rocca. Educación y Cultura en el Desarrollo del Capitalismo en México. en: Educación Superior y Desarrollo Nacional. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.1992

Marum Espinoza Elia. El Estado como agente económico en México. Modalidades, Estrategias y Retos en su funcionamiento actual, en: Funciones del Estado en el desarrollo económico y social. UACJ,UAZ;JP.1996

Mendoza R. Javier. Vinculación Universidad - Necesidades Sociales: un terreno de confrontación. revista Universidad Nacional y sociedad. Ricardo Pozas(coordinador). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM 1990.

Mendoza R. Javier. De la evaluación a los exámenes nacionales, en. Identidad en la Educación Superior en México. Villaseñor (coordinador) UAM-Xochimilco 1997.

Moreno Salazar Pedro. Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México, en: Política y gobierno en la transición mexicana. Canto y Durand (coordinadores). UAM-Xochimilco 1990.

Moreno Salazar Pedro. Elaboración de la política social y transformación del Estado, en. Reforma del Estado y Políticas Sociales. Canto y Moreno (compiladores). UAM-Xochimilco. 1994.

Muñoz Izquierdo Carlos. Problemas actuales de la Educación Superior en América Latina, en: La Universidad Hoy Y Mañana. Perspectivas latinoamericanas. ANUIES:UNAM. México 1995.

Noriega Chávez Margarita. "En los Laberintos de la Modernidad: Globalización y Sistemas Educativos". Universidad Pedagógica. Colección Educación No. 8 México 1996.

O' Connor James. Estado y Capitalismo en la sociedad norteamericana Buenos Aires. Ediciones Periferia 1974, en : Reforma del Estado y políticas sociales. Canto y Moreno. (Compiladores) UAM Xochimilco 1994

Ortiz Wadgymar Arturo. El fracaso Neoliberal en México. Editorial Nuestro Tiempo. México 1988.

Oribe Adolfo y Cordera Rolando. Industrialización Subordinada. Editorial Nuestro Tiempo. México 1970.

Pino Hidalgo Enrique. "El Neoliberalismo en la Educación", en México ¿Fin de un Régimen? . UAM. Iztapalapa 1995.

Revueltas Peralta Andrea. Las Transformaciones del Estado en México: Un neoliberalismo "a la mexicana". UAM-Xochimilco. 1996.

Rivera Miguel Angel. "Algunas fallas". La Jornada 14 de mayo de 1991.

Rodríguez Gómez Roberto A. ¿A dónde va la Universidad Latinoamericana? en La Universidad Hoy y Mañana. Perspectivas Latinoamericanas, ANUIES.UNAM 1995.

Ruiz Larragivel Estela. Las universidades tecnológicas en la política federal. Revista Sociológica. Septiembre - Diciembre UAM. 1992.

Saldívar Américo . Estructura socioeconómica de México II. (1970-1993). Ediciones Quinto Sol. 1994.

Salinas de Gortari Carlos. Documento. 1988

SEP. Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. 1984-1988. Poder Ejecutivo Federal México. 1983. Citado en El Neoliberalismo en la Educación . Enrique Pino Hidalgo. México, Fin de un régimen?. 1995.

SEP-IPN El Instituto Politécnico Nacional. Origen y Evolución Histórica. 1977.

Shultz W. Theodore. Valor económico de la educación. Editorial UTEHA: Manual N° 93.  
Educación. México 1968.

Secretaría de Asentamientos Humanos y obras Públicas (SAHOP), Glosario de Términos  
sobre asentamientos Humanos México 1976.

Soria Victor M. El fracaso de la política social, en: México ¿ Fin de un régimen?  
UAM- Iztapalapa. 1995.

Soria Victor M. Estado y política social en México 1982-1993, en: Funciones del Estado  
en el Desarrollo Económico y Social. José L. Calva (coordinador).  
UACJ;UAZ;JP. 1996.

Sobrino Jaime. Gobierno y administración Metropolitana y regional. INAP: México 1993.

Solis Leopoldo. La realidad económica mexicana: Retrovisión y Perspectiva.  
Editorial Siglo XXI. México 1971.

Solis Leopoldo. Medio siglo en la vida económica de México, 1943-1993  
El Colegio de México. 1994.

Sunkel Oswaldo, Paz Pedro. El subdesarrollado latinoamericano y la Teoría del  
desarrollo. Editorial Siglo XXI. México 1973 .

Taborga Torrico Huáscar. Análisis y Opciones de la Oferta Educativa. Tema de Hoy, en:  
La Educación Superior. ANUIES N° 5 1995

- Taborga Torrico Huáscar. Metas y Problemas y Opciones de la Matricula de educación Superior. Colección Biblioteca de la Educación superior. ANUIES. México 1997.
- Valenzuela Feijóo José. México ¿Fin de un Régimen?. UAM - Iztapalapa. México 1995.
- Varela Petito Gonzalo. La Política de la Educación Superior en la década de los 90.. Colección Biblioteca de la Educación Superior. ANUIES 1997.
- Varela Petito Gonzalo. Las políticas públicas en el desarrollo actual de América Latina, en: Reforma del Estado y Política Social. Canto y Moreno (compiladores). UAM-Xochimilco. 1994.
- Villaseñor García Guillermo Educación Superior y Sociedad, en La Identidad en la Educación Superior. Colección Educación Superior Contemporánea. CESU, UAQ, UAM-XOCH. UNAM.1997.
- Yotopoulos Pan, Nugent Jeffrey. Investigaciones sobre el desarrollo económico. Fondo de Cultura Económico. México 1981.
- Zedillo Ponce de León Ernesto. "Participación de Ernesto Zedillo P. Secretario de Educación Pública", en el foro Perspectiva de la Educación Superior: México ante los nuevos retos". Monterrey. Mimeo.1992.