

Políticas de financiamiento de la educación pública superior en México: 1982-2012

Iris Guevara González



POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN
PÚBLICA SUPERIOR EN MÉXICO: 1982-2012



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

Secretario Administrativo

Dra. Guadalupe Valencia García

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas

Director

Dra. Isalia Nava Bolaños

Secretaria Académica

Ing. Patricia Llanas Oliva

Secretaria Técnica

Mtra. Graciela Reynoso Rivas

Jefa del Departamento de Ediciones

POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR EN MÉXICO: 1982-2012

Iris Guevara González



Primera edición impresa, 2020

Primera edición digital en pdf, mayo 2021.

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, Coyoacán,
04510, Ciudad de México.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
04510, Ciudad de México.

ISBN IIEC-UNAM: 978-607-30-4476-9

DOI: <https://doi.org/10.22201/iiec.9786073044769e.2021>

Diseño de portada: Manuel Alejandro Tufiño Orozco.
Cuidado de la edición: Departamento de Ediciones.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DEL CONTEXTO ECONÓMICO	17
2. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN LA GLOBALIZACIÓN	49
3. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO	93
4. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	139
5. CONCLUSIONES GENERALES	173
REFERENCIAS	185

INTRODUCCIÓN

El presente texto tiene como objetivo analizar las transformaciones ocurridas en las políticas de financiamiento de la educación pública superior en México, a partir de la aplicación de políticas neoliberales, en el contexto del proceso globalizador y como producto de los procesos de reestructuración y desregulación económica iniciados en la década de los años ochenta del siglo pasado.

En principio, se aborda el vínculo entre algunas de las políticas macroeconómicas y la política educativa. Así, se pretende demostrar que el cambio de modelo de reproducción económica y social tuvo importantes consecuencias en el comportamiento del Estado con respecto a la educación, específicamente en cuanto al financiamiento de la educación pública superior (EPS).

ANTECEDENTES

Este trabajo es producto de varios años de investigación sobre la relación entre la economía y la educación en la era de la globalización, con la adopción de políticas neoliberales, y toma en cuenta algunas características socioeconómicas de México, tales como la concentración del ingreso y la estructura poblacional, entre otras. Desde años atrás es preocupante la falta de opciones educativas para los niños y los jóvenes; es decir, la

población de 15 a 24 años, fue la que más creció durante el periodo de estudio y es la que demanda educación media y superior. La política educativa seguida en esa etapa, subordinada a la política económica, no responde a las necesidades de desarrollo individual y nacional, ya que margina a la población joven que carece de recursos para acceder a la educación superior. En una época en que las naciones que han avanzado hacia el desarrollo son las que han invertido en educación, ciencia y tecnología, los bajos niveles educativos no solo bloquean a los jóvenes y sus posibilidades de mejorar sus condiciones de vida, de incorporarse al mercado de trabajo, sino también al crecimiento y desarrollo económico del país, puesto que el conocimiento afecta el desempeño económico.

HIPÓTESIS

El esquema actual de financiamiento de la EPS ha alterado negativamente las posibilidades de desarrollo nacional y educativo en México. En el contexto de la globalización, en la era de la “sociedad del conocimiento”, en la cual, para ser competitivo, un país requiere de inversión en educación superior, ciencia y tecnología, en México, contradictoriamente, se ha dado un significativo retroceso en este nivel educativo.

La disminución de recursos a la EPS forma parte de las políticas económicas destinadas a estabilizar la moneda mediante políticas monetarias y fiscales restrictivas que le impone el proceso de liberalización financiera. La disciplina fiscal limita la capacidad del gobierno para gastar en educación superior, a pesar de que en el discurso público se reitera su importancia para encarar los desafíos en que coloca al país el proceso de globalización.

PERSPECTIVA TEÓRICA Y METODOLÓGICA

Para poder analizar la disminución de recursos en educación, y en específico en educación superior, es necesario revisar los elementos objetivos y subjetivos que dieron origen a esta situación en el plano nacional y en el contexto internacional.

El análisis de las políticas de financiamiento de la educación pública superior (PFEPS) requiere de distintas aproximaciones temáticas, entre las que destacan:

- La revisión de las transformaciones económicas a partir de la década de los ochenta (las transformaciones objetivas del capital)
- La evolución de la economía mexicana
- Las políticas económicas dominantes en estos años (1982-2012), promovidas fundamentalmente por los organismos de crédito internacional Banco Mundial [BM], Fondo Monetario Internacional [FMI], Organización Mundial de Comercio [OMC], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]
- Las transformaciones en la participación del Estado en la economía y en la sociedad
- Los cambios del presupuesto educativo, en específico en el nivel superior en México, y algunas de las principales repercusiones socioeconómicas de estas políticas

Finalmente consideré de interés comparar las políticas de financiamiento de la educación superior seguidas en México y las implantadas en otros países con crecimiento económico significativo.

Por tal motivo el análisis es ecléctico y parte de la utilización de:

- La economía política,
- la historia económica,

- la política económica predominante en nuestros años de estudio,
- la teoría del crecimiento endógeno, y
- el análisis poskeynesiano.

Parto del enfoque de la acumulación de capital en los años de estudio y hago un seguimiento histórico concreto de las PFEPS y argumento por qué es importante una mayor aportación financiera del gobierno a la EPS; esta última parte sustentada en algunos planteamientos de los poskeynesianos. Gracias a este enfoque teórico ubico el papel que debería desempeñar el Estado en la economía y en específico en el financiamiento de la EPS.

APORTE DEL TRABAJO Y DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL

El seguimiento en un periodo histórico largo, cinco sexenios de gobierno del ejecutivo federal, de la política de financiamiento de la educación pública superior en México, en el contexto de políticas económicas de estabilidad, donde destacan la estabilidad del tipo de cambio y la disciplina fiscal; políticas que han limitado el financiamiento de una de las políticas fundamentales para poder ser competitivos en el proceso de globalización y, en el caso mexicano, para impulsar el desarrollo nacional e individual de los jóvenes debido, principalmente, a la situación de atraso y a la gran concentración de la riqueza prevaleciente en México.

En el trabajo se analiza también cómo, con el proceso de globalización, se presenta un conjunto de transformaciones de la estructura productiva, que requieren de fuerza de trabajo calificada para poder participar exitosamente en el proceso de globalización. Se aborda la relación entre transformación de la estructura productiva y sociedad del conocimiento, procesos

que justifican el incremento del gasto en educación superior. Igualmente se muestra, apoyándonos en ejemplos de la experiencia internacional contemporánea, cómo para que un país progrese se requiere de una activa participación del Estado en la economía, así como de inversión en educación, ciencia y tecnología y, en específico, en educación superior.

Sin embargo, en nuestro periodo de estudio (1982-2012), en México sucedió lo contrario. Como se expone en el trabajo, la disminución de recursos para EPS no responde a las necesidades sociales o educativas, ni a un proyecto de desarrollo nacional, sino a la concepción económica dominante, la cual considera que las políticas económicas deben estabilizar la moneda mediante políticas monetarias y fiscales restrictivas, políticas que llevan a ampliar la participación privada en la economía, por ello, la disciplina fiscal impide al gobierno gastar en educación superior, a pesar de la importancia que tiene esta para enfrentar los desafíos del proceso de globalización y responder a las necesidades sociales.

En el trabajo se muestra igualmente cómo se amplió la brecha educativa y tecnológica entre los países que invirtieron en educación superior, ciencia y tecnología y los que no lo hicieron. Así, nuestro país quedó rezagado con respecto a algunas naciones asiáticas, a pesar de lo cual, algunas instituciones, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), insisten en reducir el gasto público destinado a educación superior y promueven profundizar la prevalencia de los mecanismos de mercado en este estratégico sector.

Sin embargo, la falta de opciones públicas favoreció el crecimiento de instituciones privadas en educación superior. Como en el trabajo se señala, en 1980 la educación privada representaba solo 7% del gasto nacional en educación y en 2007 representaba ya 22.7%. Para el ciclo escolar 2011-2012 la educación superior privada representaba 31.7 por ciento.

Como en el texto se analiza, la disminución del financiamiento gubernamental a la educación superior incrementó los

gastos educativos de las familias, por lo que en nuestro periodo de estudio, la educación disminuyó su papel como factor de movilidad social. El acceder a una universidad privada depende de los ingresos familiares, y no necesariamente de la capacidad del alumno. Lo cual cuestiona la “equidad” educativa tan de moda en el discurso neoliberal en la materia.

En el trabajo también se aborda la estructura del gasto público educativo por niveles, mostrando cómo la mayor parte de los recursos presupuestales se destinaron a la educación básica, respondiendo con esto a los planteamientos de algunos organismos de crédito internacional; pero va en contra de las necesidades nacionales y de las tendencias del proceso de globalización, en el cual se requiere mayor educación de la población para aumentar la competitividad internacional de una nación.

Se analiza también la falta de coherencia entre el discurso educativo oficial en el cual se pondera la importancia de la educación y las limitaciones financieras impuestas a la EPS. Así como la profundización del proceso de comercialización y privatización de la educación, sin estudiar la educación privada.

Finalmente, considero que este libro aporta el abordar de manera compleja el financiamiento de la EPS, en una época en que la educación superior se ha vuelto cada vez más relevante para el desarrollo económico, en la era de la globalización.

Por lo que se refiere al contenido del libro, en el primer capítulo se advierte la contradicción existente entre la necesidad de apoyar la educación superior en la era de la sociedad del conocimiento, debido a las exigencias derivadas de las transformaciones objetivas de la reproducción del capital y la política de financiamiento de la educación superior subordinada a la política económica predominante; lo cual a su vez privilegia políticas restrictivas anti-inflacionarias, para responder a los requerimientos del capital financiero. De igual modo, se señala, que en el contexto de la globalización, que conlleva un creciente proceso de competencia, una sociedad como la nuestra, si

quisiera aspirar al progreso, requeriría una amplia participación del Estado para educar y capacitar a los cuadros especializados que demanda el proceso de reproducción capitalista. Solo el Estado tiene la capacidad de socializar costos para incrementar la calificación de la fuerza de trabajo, en una época en que el conocimiento y la aplicación de este a los procesos de producción y a los servicios es lo que ha permitido el avance de las economías desarrolladas. Por lo anterior, se describen las características del modelo económico predominante, que explican la disminución del apoyo financiero a la EPS por parte del Estado mexicano; lo cual a su vez contradice la creciente importancia de este nivel educativo dentro del proceso de globalización. También se expone la desvinculación prevaleciente durante el periodo de estudio entre las necesidades de financiamiento y las de transformación de la educación superior.

En el segundo capítulo se analizan los planteamientos de diversos organismos internacionales que han ido influyendo o imponiendo sus puntos de vista acerca del financiamiento educativo y de cómo el Estado debe intervenir en la educación, específicamente en la superior, el propósito es mostrar cuál estrategia de desarrollo está detrás de las propuestas de educación de estos organismos. También se examina cómo el financiamiento de la educación superior cambió en México por dos hechos institucionales internacionales: la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); y la participación de México en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés).

En el tercer capítulo se expone la importancia que adquiere la educación superior en el mundo y en nuestro país, desde la segunda mitad del siglo XX, y en especial a partir de las dos últimas décadas del mismo siglo, con el surgimiento del proceso de globalización. En México, las transformaciones de la participación estatal a partir de 1980 con la adopción de políticas neoliberales, se ha limitado la actuación del Estado en la

educación, la ciencia y la tecnología, no obstante las importantes transformaciones en el proceso de reproducción del capital, con el advenimiento de la sociedad del conocimiento, pues la aplicación del conocimiento en los procesos de reproducción capitalista se pone en el centro del desarrollo económico.

Este tercer capítulo está dividido en dos partes. En la primera se enuncian las tendencias mundiales de la educación superior, luego de la segunda mitad del siglo xx y hasta el inicio de las políticas neoliberales, con la finalidad de ver el comportamiento de dicho nivel educativo en ambos periodos. También se contrastan las opciones de política educativa que se siguieron en México y en algunos países de América Latina (AL), a partir de la adopción de políticas ortodoxas, comparándolas con las políticas educativas seguidas en algunos países asiáticos en las que el Estado mantuvo su rectoría, y decidió invertir en educación, así como impulsar la ciencia y la tecnología. En la segunda parte, se relacionan las políticas educativas aplicadas en México durante nuestro periodo de análisis (1982-2012), con las transformaciones de la política económica seguida durante estos años. Esta segunda parte se divide en periodos sexenales ya que en México cada gobierno plantea, en el discurso, una “nueva” política educativa.

En el cuarto capítulo se evalúan las PFEPS en México, teniendo en cuenta las características socioeconómicas nacionales. Asimismo, se estudian algunas variables socioeconómicas que contribuyen a explicar la crisis del financiamiento de la EPS en nuestro país, las cuales justifican la necesidad de incrementar el gasto a la EPS. En ese sentido, se examinan: los cambios demográficos, el proceso de urbanización, el avance de los indicadores del sistema educativo y los cambios en la política económica; las características del sistema de educación superior, el comportamiento de la matrícula de este nivel educativo, la demanda y el comportamiento del gasto. Esta parte del análisis se concreta con el financiamiento de las universidades públicas federales y estatales.

También hay un apartado acerca de la política de financiamiento de la educación superior correspondiente al gobierno de Vicente Fox, debido a las expectativas que este generó en una parte importante de la población; así como otro apartado sobre las PFEPS en el gobierno de Felipe Calderón.

En las conclusiones finales, se retoman algunos elementos relevantes de lo abordado a lo largo del trabajo.

1. PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DEL CONTEXTO ECONÓMICO

El objetivo de este primer capítulo es abordar el contexto económico en el que ocurre la transformación del financiamiento de la educación pública superior en México, desde inicios de la década de 1980 hasta 2012; esto es, la creciente subordinación de la política educativa a la política económica, dominada por la concepción neoliberal.

En este periodo se evidencia la contradicción entre la necesidad de apoyar la educación superior en la era de la sociedad del conocimiento —producto de las transformaciones objetivas de la reproducción del capital— y la política de financiamiento de la educación superior supeditada a la política económica predominante —que a su vez privilegia políticas restrictivas antiinflacionarias, para responder a los exigencias del capital financiero.

En la globalización, que conlleva un proceso de competencia creciente, una sociedad como la nuestra, si quisiera alcanzar al desarrollo, requeriría una vasta participación del Estado para educar y capacitar a los cuadros especializados que demanda el proceso de reproducción capitalista. Solo el Estado tiene la capacidad de socializar costos para acrecentar la calificación de la fuerza de trabajo, en una época en que el conocimiento y la aplicación de este a los procesos de producción, comercialización y servicios ha permitido el progreso de las economías desarrolladas.

Las transformaciones del financiamiento de la EPS tienen como contexto los cambios, derivados del proceso de

reproducción capitalista y de las políticas económicas asumidas desde inicios de la década de los ochenta para enfrentar la crisis.

EDUCACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN

Actualmente existe una estrecha relación entre nivel educativo (en términos cuantitativos y cualitativos) y desarrollo nacional, pero conviene recordar que ello depende de la vinculación de las distintas políticas macroeconómicas con la política educativa.

La relación entre economía y educación se transforma con los procesos de globalización y la aplicación de políticas predominantes. En México, como consecuencia de la instrumentación de la política de disciplina fiscal, el Estado ha disminuido su participación en educación pública a pesar de las importantes modificaciones en los procesos de producción y comercialización en el ámbito global. Esto ha limitado la posibilidad de avanzar en una verdadera integración económica tanto nacional como internacional. En los países desarrollados, la educación superior, así como la producción de ciencia y tecnología, son centrales para mantenerse en la vanguardia económica.

Tan solo los [países] del llamado grupo de los 7, por ejemplo, en 1990 disponían de 90.3% de la industria manufacturera mundial de alta tecnología, así como de 80.4% de la capacidad de cómputo. Y en lo que hace a la inversión en la investigación y desarrollo que sin duda es fundamental, mientras Estados Unidos participaba también en 1990, con 42.8% del total mundial, África y América Latina concurrían conjuntamente con solo 1% [Aguilar, 2002: 50-51].

Los procesos productivos de punta requieren gran cantidad y diversidad de conocimientos, muchos de los cuales provienen

de los centros de investigación, las universidades y los tecnológicos. La globalización, que tiende a homogeneizar algunas de las capacidades que deben tener los trabajadores, establece fuertes diferencias entre los países que producen ciencia y tecnología de los que la compran y copian. Esta gran diferencia marca las necesidades de capacitación en los distintos países. Asimismo, podemos ver que, en los países subdesarrollados, se ha profundizado la brecha entre los grupos sociales con educación y los que carecen de ella.

La globalización ha ido acentuando la especialización productiva y, en los países desarrollados, se ha colocado al “capital humano” en el centro de las políticas de desarrollo nacional como fundamento de la reinserción productiva de las economías locales. Por tanto, podemos afirmar que en general la educación vinculada con otras políticas sectoriales constituye uno de los elementos esenciales para el progreso de una nación. Es importante recordar, entre otras experiencias, el caso de Corea o de Japón, que iniciaron su desarrollo capitalista tardíamente, pero se apoyaron en la educación y en el aprendizaje de la ciencia y la tecnología; el ejemplo de España, que ha incrementado sus niveles educativos en años recientes con el proceso de democratización nacional y su ingreso a la Unión Europea; y en otro contexto, el ejemplo de Cuba.

Por otra parte, todos los países desarrollados registran altos niveles educativos; y algunos que no lo son, como Costa Rica o Chile, exhiben mejores niveles de escolaridad que México y destinan una mayor proporción de su producto interno bruto (PIB) a la educación. En nuestro país:

...la tasa bruta de escolarización se ubica, según la fuente, entre 13 y 19% en 2000, en contraste con 23% en República Dominicana, 29% en Barbados, 30% en Costa Rica, 31% en Panamá y Chile y 36% en Argentina. Esta brecha se amplía frente a países como Corea del Sur con una tasa de 68%, Estados Unidos con 81% y Canadá con 87% [Del Real, 2002: 4-5].

Hasta antes del proceso de globalización, los procesos educativos en una nación estaban estrechamente vinculados al proyecto de desarrollo nacional y a la cultura. Sin embargo, en la actualidad muchas de las políticas implementadas en un país son impuestas desde fuera por los organismos de crédito internacional, lo cual plantea un primer problema: ¿qué relación guardan las políticas globales en materia educativa con los entornos nacionales o los regionales?

Hoy en día no solo se globalizan los capitales, sino que mediante estos se imponen políticas generales de toda índole; sin embargo, aquí únicamente haremos referencia a las de financiamiento educativo.

A partir de la década de los ochenta, el Estado mexicano inició un proceso de cambio y de reajuste de su participación en el ámbito económico y social reduciéndola al mínimo y cediendo espacios a la iniciativa privada, con el pretexto de “solucionar” los problemas que afectaban a la economía nacional. Sin embargo, ahora sabemos que la reducción del Estado a su mínima expresión no ha garantizado la aspirada competitividad ni el desarrollo. También notamos que países desarrollados, como Estados Unidos, Japón o algunos europeos siguen siendo altamente intervencionistas.

En México, el auge de las políticas neoliberales impuestas por organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue consecuencia del mayor poder de los acreedores, capital financiero, que empezaron a exigir políticas económicas a su favor. El gobierno mexicano obtenía préstamos para pagar adeudos previos, situación que, aunada a las dificultades de la economía mexicana, nos convirtió en exportadores de capitales hacia los países desarrollados.

Las políticas económicas, sociales y educativas del BM y el FMI se aplican en el mundo entero, pero el mayor o menor peso de estas depende de la correlación de fuerzas que hay en cada país o región. En países dependientes y endeudados

como México, el resultado de estas ha sido mayor. Los efectos secundarios de las políticas de ajuste estructural han causado verdaderos estragos sociales.

Proviene esto de las llamadas políticas de disciplina fiscal, de la redefinición del gasto público; de las reformas tributarias; de la nacionalización de las deudas privadas; de la privatización y desnacionalización de las propiedades públicas y nacionales; de la liberalización del sector financiero; de las políticas cambiarias; de la desregulación comercial; de las medidas especiales de atracción de capital extranjero; de la “flexibilización” del trabajo [González, 2001: 31].

Desde la crisis de 1976, los préstamos que obtuvo el gobierno se condicionaron a la aplicación de ciertas políticas económicas y se subordinaron las demás políticas a las necesidades económicas.

En consecuencia, los recursos para atender las necesidades sociales —entre ellas la educación—, y aun para atender las urgencias de formación que permiten alcanzar la competitividad anhelada, se reducen dramáticamente en aras del pago de la deuda. A su vez, la renegociación de esta y los nuevos créditos se han convertido en un instrumento estratégico para impulsar el modelo de desarrollo [Noriega, 2000: 32].

Para el BM, el FMI, la OCDE y el BID, las prioridades educativas proceden de la necesidad de contar con recursos humanos adecuados al crecimiento de la economía global. En contraste, la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por su acrónimo en inglés), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por su acrónimo en inglés) señalan que, aparte de los requerimientos de los estudiantes para

incorporarse al mercado de trabajo, en lo referente a la educación se deben cubrir necesidades humanas y aspiraciones democráticas.

Uno de los problemas de definir las necesidades educativas de un país desde el exterior es que no se toman en cuenta las características histórico-concretas de la región. Además, los funcionarios de las instituciones internacionales mencionadas desconocen la realidad nacional, o aun conociéndola, responden a intereses ajenos a los países en cuestión. Por ejemplo, plantear que el Estado mexicano debe disminuir su participación en la educación es condenar a la mayoría de los jóvenes y los niños a la ignorancia, ya que gran parte de la población carece de los recursos para costear educación privada.

Evidentemente es necesario adecuar la educación a las transformaciones de la sociedad y, como parte de esta, a las necesidades económicas; pero la educación de una nación no solo tiene que responder a las exigencias de las empresas como se ha pretendido hacerlo en México. Conviene reconocer que, en la actual división internacional del trabajo, unos cuantos países y muy pocas empresas deciden en el ámbito económico; por ejemplo: "...tan solo las cien [empresas] más transnacionalizadas concentran alrededor de un tercio de la inversión extranjera directa (IED) y poseen activos con valor acumulado de 3.2 billones de dólares" [Aguilar, 2002: 49]. Por tanto, el peso de estas en las decisiones globales es cada vez mayor, y lo ejercen mediante las instituciones internacionales de crédito, de modo que hoy en día las políticas nacionales están en parte subordinadas a los designios del gran capital transnacional, específicamente al capital financiero.

En materia educativa, las desigualdades entre los países desarrollados y los subdesarrollados van en aumento.

En el panorama mundial y de las grandes potencias la presión de las "empresas de punta" se combina con visiones estratégicas de largo alcance y con requerimientos científicos, militares y

políticos, altamente innovadores y rentables, que las llevan a subsidiar e incluso a organizar algunas universidades y a preparar a un mayor número de jóvenes universitarios de los que se preparan en los países periféricos. La existencia en esos países de una poderosa industria de bienes de capital lleva a las propias fuerzas que los dominan a otorgar mayores subsidios gubernamentales a la educación y a las universidades [González, 2001: 30].

En el periodo de análisis, destacan en materia educativa:

1. La reducción del gasto educativo en relación con el PIB, en la década de los ochenta, y la tendencia al crecimiento aunque insuficiente y con altibajos en hasta el año 2012.
2. La disminución de la demanda de educación como consecuencia del deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la sociedad, en la década de los ochenta, situación que obliga a niños y jóvenes a buscar trabajo; y el aumento de la demanda educativa a partir de los noventa, que no puede ser cubierta por la educación pública.
3. La reducción de la oferta de empleo destinada a fines sociales, como consecuencia del debilitamiento o desaparición de los servicios del gobierno en materia de bienestar social. Una gran cantidad de profesionistas (médicos, ingenieros, trabajadores sociales, etcétera) se encuentran desempleados o se ven obligados a emigrar para obtener un empleo.
4. La oferta educativa, en especial en EPS, no ha crecido en la misma proporción que la demanda. Por ello, los sectores medios, cada vez más depauperados y que no logran ingresar a la educación pública, tienen que pagar educación privada o quedarse fuera del sistema educativo.
5. El gobierno federal traspasó a los gobiernos locales la responsabilidad de educar, por medio de la descentralización educativa. Este proceso ha profundizado las diferencias regionales en la materia afectando en mayor medida a los municipios más pobres.

6. La falta de recursos prolonga el tiempo que requieren los estudiantes para concluir sus estudios.
7. El deterioro de las escuelas y universidades públicas ha contribuido al auge de las universidades privadas, las cuales, en la mayoría de los casos, limitan su actividad a la transmisión de conocimientos: no realizan investigación ni difusión de la cultura, y solo ofrecen carreras que les resulten rentables.

TRANSFORMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ESTATAL Y EL LIBRE MERCADO

Si hacemos un breve recuento histórico, podemos ver que a partir de la crisis de 1929, y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, se llevaron a cabo políticas que permitieron al Estado convertirse en el principal promotor del desarrollo económico, la estabilización macroeconómica, el empleo, y la seguridad social y educativa, así como de una política fiscal anticíclica. Como nos recuerda Sunkel:

El desarrollo económico y social fue el gran objetivo que se plantearon los gobiernos y las sociedades de América Latina a mediados del siglo pasado, al igual que las demás regiones subdesarrolladas del mundo. Los logros de los esfuerzos con esa orientación entre las décadas de 1950 y 1970 en materia de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones, de industrialización, de mejoramiento y ampliación de los servicios públicos de educación, salud, vivienda y seguridad social, y de modernización en general, aunque parciales, fueron considerables en la mayoría de los países de la región [Sunkel, 2006: 15].

En México, la intervención y el peso del Estado en la economía fueron esenciales para impulsar el crecimiento durante varias décadas. Sin embargo, las crisis en los años setenta

y ochenta crearon las condiciones para la liberalización de los mercados, la privatización, la desregulación y las políticas de ajuste.

Los antecedentes cercanos del periodo de interés en este trabajo corresponden a una época de transición: el fin del auge de la segunda posguerra y la irrupción de la crisis de los setenta, así como la crisis del Estado intervencionista (keynesiano) que se manifestó en forma de crisis de deuda y crisis fiscal. Como nos recuerda Sunkel, al referirse a la AL de los setenta, esto fue producto de:

...la persistencia o agravamiento de serios desequilibrios económicos, financieros, sociales y políticos internos, la influencia de las profundas crisis monetarias, energéticas y económicas internacionales de esa década, la aceleración de los fenómenos interrelacionados de la globalización y de la nueva revolución tecnológica, y, muy en particular, el surgimiento y predominio de la praxis neoliberal, que si bien emergió ya en la década de 1970, se generalizó después de la crisis de deuda externa a comienzos de los años ochenta y con el posterior colapso del mundo socialista [Sunkel, 2006: 15].

Las limitaciones de la economía mexicana dejaron libre el camino al neoliberalismo. Mediante las políticas ortodoxas se disminuyó al mínimo la participación del Estado en la economía (véase segunda parte del capítulo 3).

Desde la década de los ochenta, la relación entre Estado y economía empezó a transformarse en casi todos los países del mundo. La capacidad instrumental del Estado se fue debilitando con la globalización de las principales actividades económicas y con la conversión de las políticas económicas al servicio del capital financiero. El cambio se manifestó, entre otros factores, con la disminución del sector público, la transformación de los mecanismos de regulación económica estatal, el proceso de privatización de las empresas públicas, la

disminución de las políticas sociales y el giro en el manejo de las finanzas públicas.

Esas políticas fueron promovidas externamente, por medio de los organismos internacionales de crédito, primero a raíz de la crisis de 1976 y, posteriormente, con la crisis de deuda de 1982, respecto de la cual los funcionarios nacionales e internacionales coincidieron en la necesidad de liberar la economía y asegurar la estabilidad de algunas variables económicas, con lo cual el flujo de capitales permitiría el pago del servicio de la deuda externa, para equilibrar la balanza comercial e impulsar el crecimiento sostenido de la economía. Las mismas políticas también fueron inicialmente bien vistas por algunos sectores de la población, dada la ineficiencia, la corrupción y la ineficacia del Estado nacional.

La desregulación económica fue más profunda en las economías más endeudadas, en las más pobres, en las que tenían menos capacidad de negociación. Sin embargo, ya para inicios de la década de los noventa era claro que las políticas predominantes tampoco habían resuelto los problemas económicos y a menudo los ahondaron aún más.

El libre comercio global se convirtió en el principio sagrado de la teoría económica, y se decía que por medio de este se beneficiarían “todos”. Sin embargo, en este enfoque no se tomaron en cuenta las diferencias y asimetrías entre los distintos países, ni de las distintas empresas que participan en una economía. En términos generales, las políticas dominantes han favorecido a los países ricos y a las grandes empresas que controlan la mayor parte del comercio mundial y que en muchos casos han desplazado a los Estados-naciones; aunque, en nuestro periodo de análisis, el gran campeón ha sido el capital financiero.

En los países desarrollados se da una estrecha vinculación entre las grandes empresas y el Estado que las apoya en sus políticas expansionistas. Este fenómeno, que no es nuevo, se ha agudizado por el proceso de globalización, con el cual se

pone en crisis la forma que tenía el Estado nacional y lo obliga a una redefinición de su espacio y su territorio. Los Estados nacionales mantienen su vigencia e importancia, pero hay cambios importantes en su quehacer.

Con el neoliberalismo, el Estado tiende a privatizar la economía y a abandonar los componentes sociales. Entre sus compromisos se encuentra el educativo. El Estado mexicano ha ido restringiendo desde inicios de los ochenta el presupuesto destinado a las universidades públicas, ampliando el imperio del mercado a zonas neurálgicas de la sociedad.

Se ha privatizado en no pocos casos *extranjerizado* gran parte del *patrimonio* nacional más rentable, en que desde los años treinta hasta 1982 el Estado fue promotor único o socio mayoritario, en algunos casos de empresas de un *valor estratégico* para el desarrollo futuro del país y aun para nuestra *seguridad nacional* [Carmona, 1999: 39].

Si bien con la globalización los Estados siguen siendo los principales actores en los asuntos internacionales, tanto en lo interno como en lo externo están sufriendo pérdida de su soberanía, funciones y poder. Las instituciones internacionales, detrás de las cuales está el capital financiero y las potencias hegemónicas, se atribuyen ahora el derecho a juzgar y limitar lo que hacen los Estados en su propio territorio. Esta situación se ha agudizado en los países pobres que dependen del crédito para conseguir financiamiento.

EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Como ya se señaló, el esquema de financiamiento educativo actual está estrechamente vinculado con la concepción de las políticas predominantes en la economía y en específico el papel que debe tener el Estado en ella.

La instrumentación del modelo ortodoxo a partir de la década de los ochenta se presentó como una alternativa a las reiteradas crisis de los setenta y principios de los ochenta. Se pensó que el mercado era capaz de regular la economía. Las opciones de política económica que este modelo planteó para salir de las crisis fueron: disciplina fiscal, desregulación y aumento de la apertura económica al exterior. Estas modificaciones en la economía se denominaron *reformas estructurales* y tenían como objetivo retomar el crecimiento económico.

La disminución de recursos a la EPS forma parte de las políticas económicas que se impulsaron para tratar de contrarrestar las crisis de deuda y fiscal (como se muestra en el capítulo 4). De ahí la importancia de mostrar los límites del modelo dominante, partiendo de su lógica interna para entender las restricciones al financiamiento de la educación superior que este le impone; ya que la desregularización, la apertura al exterior y la privatización han impactado el sector educativo y en específico a la educación superior.

Ya para inicios de la década de los noventa era claro que las políticas neoliberales tampoco habían resuelto los problemas económicos y a menudo los habían acentuado aún más, no obstante que la desregulación económica fue más profunda en las economías más endeudadas, las más pobres, las que tenían menos capacidad de negociación.

En educación superior, las restricciones financieras se tradujeron en la caída del gasto real en este nivel, que en 1988 era de 64% aproximadamente en relación con 1982 [Guevara, 2000: 145]. A pesar de la disminución de la tasa de crecimiento de la matrícula en la década de los ochenta, la caída en el gasto de educación superior provocó una reducción en el crecimiento porcentual del costo por alumno de 1982 a 1987, del orden de 45.93% [Martínez, Imaz y Ordorika, 1988].

Ante el fracaso de esas reformas, a finales de la década de los ochenta el gobierno liberalizó la economía para tratar de allegarse recursos financieros y estabilizar ciertas variables

macroeconómicas, con la idea de que el flujo de capitales foráneos permitiría el pago del servicio de la deuda externa, equilibraría la ganancia comercial e impulsaría el crecimiento sostenido de la economía.

Así, la liberalización económica se dio después de un periodo en que no había crecido la inversión productiva, con escasez de recursos humanos calificados, sin una industria de bienes de capital y con un incipiente desarrollo tecnológico. Se abrió la economía sin tomar en cuenta las características de la estructura productiva nacional, con la idea de que la competencia por sí misma impulsaría el desarrollo, incrementaría la productividad y por lo tanto mejoraría las condiciones de acumulación.

Con base en este esquema, el gobierno mexicano logra la reestructuración de la deuda pública externa en 1990, plantea la negociación del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá, donde además de profundizar la liberalización comercial, incluía la liberalización financiera y la de inversión extranjera. Así obtiene la confianza del sector privado nacional y extranjero y recupera su acceso al mercado internacional de capitales. Por lo tanto, hay una gran entrada de capitales, que genera un elevado superávit de cuenta de capitales. Así se financia el déficit de cuenta corriente, se incrementa la reserva internacional, y se mantiene estable la moneda. Y es esto lo que permitió bajar la inflación y alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas, ya que las políticas de corte contraccionista neoliberal por sí solas habían sido incapaces de alcanzar estos objetivos [Huerta, 1994: 106].

Para garantizar el flujo de capitales, el gobierno mexicano requería crear condiciones atractivas para la inversión extranjera, esto es, una moneda nacional aceptada. A fin de lograr este objetivo debía reducir la inflación al nivel de nuestro principal socio comercial y mantener estable el tipo de cambio. “En la concepción neoclásica la inflación proviene del

exceso de demanda agregada, por lo que el antídoto pasa a ser la restricción de esta para así evitar la inflación” [Huerta, 2004: 105].

Para disminuir la inflación, el gobierno no puede tener déficit fiscal ni gastar más de sus ingresos, cediendo así espacios de inversión al sector privado. Como el gobierno no incurre en déficit fiscal, la demanda agregada no aumenta y las ganancias de los que producen para el mercado interno tienden a la baja. En la concepción ortodoxa el superávit fiscal es positivo porque permite enfrentar la demanda de gastos futuros.

Ese argumento se ha manejado en distintos países para cambiar el sistema de pensiones (Australia) o transformar el sistema de seguridad social (Estados Unidos), y ha sido cuestionado por diversos autores. Por ejemplo, Mitchell y Mosler [2005] argumentan que, en la persecución del presupuesto superavitario como mecanismo de acumulación de la capacidad futura de gasto público, se vulnera la capacidad de la economía para abastecer de recursos en el presente y en el futuro. Y señalan que si se logra alcanzar y mantener el pleno empleo, mediante niveles adecuados de gasto (déficit) el gobierno proveerá las bases para el crecimiento futuro.

Este planteamiento es fundamental para analizar la educación, ya que aun para la concepción dominante, la educación es esencial en la medida en que la inversión en capital humano tiene consecuencias positivas en el crecimiento económico, puesto que genera nuevos productos e ideas que contribuyen al progreso tecnológico el cual dinamiza la economía e impulsa el crecimiento [Romer, 1990]. Sin embargo, como bien señalan Mitchell y Mosler [2005], a pesar de que la corriente dominante neoclásica considera que no hay inversión que sea útil en los próximos 50 años, a excepción de la educativa, en la mayoría de los países del mundo ha habido una reducción del gasto público en educación, en especial en el nivel superior.

En el modelo actual, de ser un medio, el descenso de la inflación se ha convertido en un fin. Por ello, se concedió la autonomía al Banco de México, cuya encomienda principal es el control de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio, favoreciendo así al capital financiero. Dentro de esta lógica es preciso explicar la disminución del gasto público, en específico el educativo, y la caída de la participación del Estado en la economía.

Al priorizar el gobierno la baja inflación y la estabilidad del tipo de cambio, tiene que trabajar con altas tasas de interés y acelerar el proceso de privatización para atraer capitales. La tasa de interés crece por arriba de la actividad económica, disminuyendo las posibilidades de inversión e incrementando la relación de endeudamiento, por lo que la deuda interna se dispara presionando las finanzas públicas.

Se busca una baja inflación para beneficiar al capital extranjero, que no está dispuesto a invertir si se deprecia el valor de sus activos. Para el modelo, es primordial el flujo de capital foráneo con el fin de sustentar la estabilidad del tipo de cambio y la reducción de la inflación.

Al subordinarse la política fiscal a la política monetaria, el gobierno debe trabajar con disciplina fiscal privilegiando políticas restrictivas del gasto público para contrarrestar la actividad económica y la demanda, así como las presiones sobre los precios y la oferta monetaria.

Es por ese contexto de disciplina fiscal que el gobierno deja de gastar. Con la autonomía del Banco Central, la facultad del gobierno para crear dinero desaparece, y cede su soberanía monetaria y su capacidad de tener política fiscal contracíclica. Sin creación de dinero, el gobierno necesita restringir el gasto, incrementar la deuda pública o recurrir al alza de impuestos. Sin embargo, en un contexto recesivo es difícil aumentar impuestos, ya que no existen condiciones de pago para las empresas ni para las familias: “La única opción para financiar su gasto en tal contexto es incrementar la deuda pública y vender activos públicos” [Huerta, 2004: 108].

Al subordinarse la política fiscal a los limitados objetivos de la política monetaria que plantea el modelo dominante, el Estado no puede impulsar el desarrollo económico. Dentro de este esquema no es viable el incremento del gasto destinado a la educación superior. Además, se ha dado una política deliberada de privatización y mercantilización de la misma, tanto por restricciones financieras como por convicción.

El Estado ha dejado de ejercer sus funciones como proveedor de activos financieros al resto de la economía, que logró durante varias décadas mediante el gasto público. La búsqueda sistemática de superávit presupuestal se manifiesta necesariamente en una declinación sistemática de los ahorros del sector privado. Como señala Castells:

el Estado-nación es cada vez más impotente para controlar la política monetaria, decidir su presupuesto, organizar la producción y el comercio, recabar los impuestos sobre sociedades y cumplir sus compromisos para proporcionar prestaciones sociales. En suma, ha perdido la mayor parte de su poder económico, si bien aún cuenta con cierta capacidad regulatoria y un control relativo sobre sus súbditos [Castells, 1998: 282].

Para el caso mexicano, la disminución del gasto educativo ha sido implantada por organismos internacionales de crédito los cuales consideran que el Estado debe limitar su participación al apoyo de la educación básica y media, ya que estos niveles impactan positivamente a la mayor parte de la población. Estas instituciones consideran que hay servicios que presta el Estado que son un gasto regresivo porque benefician a los sectores de más altos ingresos, por lo que estos servicios serían más eficientes si los proveen los inversionistas privados.

La disminución del gasto en educación superior en México (véase el capítulo 4), establecida por el modelo neoliberal y con el apoyo del BM y la OCDE, se reafirmó con la firma del TLCAN y con la participación de México en la OMC, así como dentro

de esta mediante el GATS, que regula las acciones del gobierno vinculadas con el comercio y los servicios.

El Estado entonces debe disminuir el gasto en educación superior y crear condiciones favorables a la inversión privada en este nivel. De acuerdo con esta concepción, puede complementar la intervención privada en educación, pero no interferir con ella.

A partir de 1991 el gasto público como porcentaje del PIB ha estado por debajo de 24%, y el gasto programable, que es el que realmente cuenta para el apoyo del crecimiento económico y el desarrollo social ha sido inferior al 18% [en contraste]. [...] El gasto no programable, que es el que se destina al pago de la deuda del sector público, absorbe importantes recursos del ingreso: para 2002 la deuda neta del sector público representó el 23% del PIB, y si se agregan otros pasivos (IPAB, banca de desarrollo, Pidi-regas, programas de apoyo a deudores, etc.) la cifra se eleva al 42% [ANUIES, 2004: 24].

En EPS se sigue un modelo de financiamiento que otorga un monto base y otro complementario. El primero solo cubre parte de los gastos de las instituciones públicas; está sujeto a la evaluación externa a la que han sido sometidas las instituciones de educación pública superior (IEPS) desde la década de los ochenta. Estas evaluaciones han orientado los cambios de dichas instituciones, y a partir de los años noventa han abierto un nuevo campo rentable al capital, ya que existen empresas que se dedican a evaluar a las instituciones educativas, como el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (Ceneval).

Financiarización

No se pueden explicar los cambios en la economía, el quehacer del Estado, la política económica, la política educativa y

muchos otros hechos referidos en este trabajo, sin detenerse en el proceso de financiarización, el cual se desarrolla en nuestros años de estudio.

La hegemonía del capital financiero con respecto a otras formas del capital hace que a partir de la década de los ochenta el capital financiero subordine a la economía real, con lo cual se han modificado los procesos económicos.

Epstein [2001: 1] define la financiarización como “la creciente importancia de los mercados financieros, motivos financieros, instituciones financieras, y elites financieras que operan en la economía, acompañadas de las instituciones rectoras del gobierno, tanto a nivel nacional como internacional” [citado por Girón y Chapoy, 2009: 45].

Por su parte Palley [2007] señala que la influencia de la *financiarización* en la política económica se ha dado debido a la globalización, la reducción del gobierno, la flexibilidad en los mercados laborales y el abandono de las políticas de pleno empleo, factores que se mencionan en este trabajo y que han influido por el enorme peso del capital financiero en la economía actual. De acuerdo con Palley [2007], en la *globalización*, la financiarización ha adquirido una gran presencia internacional, al centrarse en la eliminación de los controles del capital y promover en los países la desregulación de sus mercados financieros. Esto en parte se pudo llevar a cabo gracias a las políticas emanadas del Consenso de Washington (cw), que se explica más adelante.

En cuanto a la reducción de la participación del gobierno —fundamental para comprender la disminución del financiamiento público a la educación—, el mismo autor señala que el Estado pequeño hace referencia al ataque contra la legitimidad de la actividad del gobierno, a la privatización y al recorte de impuestos que limitan la base de los ingresos públicos, incluyendo la desregulación del sector financiero y la privatización de las pensiones de los trabajadores. El Estado, limitado a su mínima expresión, deja de ejercer la política económica y

carece de capacidad para responder a sus compromisos con la sociedad, como el de brindar educación al conjunto de la población, a pesar de que en la actualidad se logra incrementar la competitividad mediante la educación superior y de la producción y apropiación de la ciencia y la tecnología.

La flexibilidad del mercado de trabajo y el abandono de las políticas de pleno empleo han debilitado la capacidad de respuesta de la clase trabajadora, han mermado los sindicatos y han deteriorado los salarios mínimos, el seguro de desempleo y en general los derechos de los trabajadores. Así, han disminuido la capacidad de lucha de los trabajadores que se encuentran dispersos y sin posibilidad de organizarse, y reivindicar sus derechos como la salud, la educación o las pensiones.

Es en este nuevo esquema de reproducción del capital que se explica el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores. Aunque en economías como la estadounidense, el estancamiento salarial pudo paliarse gracias al acceso a mercancías baratas y préstamos con bajas tasas de interés [Palley, 2007]; las mercancías son baratas debido al tipo de cambio apreciado, y la clase trabajadora estadounidense registra altos niveles de consumo, pero ha perdido una gran cantidad de empleos.

Palley [2007] muestra cómo la nueva estructura de la economía contrasta con el ciclo de negocios anterior a 1980, que descansaba en los incrementos salariales —vinculados a los aumentos de la productividad y el pleno empleo— más que en el incremento de los préstamos, en el consumo y la demanda en ascenso; se incentivaba la inversión, la productividad y la producción.

La diferencia entre el nuevo y el viejo ciclo de negocios, indica el mismo autor, es la actitud hacia el déficit comercial: antes de 1980 el déficit comercial se consideraba un problema serio, demanda interna que se perdía y afectaba el crecimiento. En nuestro periodo de análisis, de acuerdo con la Reserva Federal, el déficit comercial ayuda a controlar la inflación;

y para los políticos esto contribuye a que los consumidores no resientan el estancamiento de sus salarios.

La financiarización y el nuevo ciclo de negocios han generado preocupaciones crecientes. El crecimiento económico ha sido tibio, los salarios medios se han estancado, y la desigualdad y la inseguridad económica se han incrementado. Más aún, el ciclo de negocios originado por la financiarización es inestable y prolonga el estancamiento.

En este contexto de dominio del capital financiero sobre el sector productivo, el Estado disminuye su capacidad de acción respondiendo al capital dominante y dejando de ejercer sus funciones de “capitalista colectivo”. Ya no actúa en función de los intereses de la “sociedad”, sino solo de los de una fracción del capital. Se olvida de sus compromisos con las otras clases y fracciones de clase. Esto ha sido posible gracias a una economía unipolar, con una clase trabajadora cada vez más mermada.

REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA Y ESTATAL A PARTIR DEL CONSENSO DE WASHINGTON

Para comprender las transformaciones del financiamiento público de la educación superior, considero necesario recordar algunos de los puntos del Consenso de Washington, que influyeron en el financiamiento de la educación superior a partir de la década de los noventa.

Si bien es posible hablar de globalización y políticas neoliberales desde inicio de la década de los ochenta, este periodo se puede subdividir a su vez en dos: el primero, que inicia con la crisis fiscal, la crisis de deuda y la aplicación de políticas neoliberales a partir de 1983; y el segundo, que corresponde a las políticas surgidas del CW, las cuales han tenido un fuerte impacto en las políticas del Estado mexicano y, como ya se dijo, están estrechamente vinculadas con el proceso de financiarización.

La crisis de deuda de AL, en la década de los ochenta, corresponde al fin del intervencionismo estatal. Divide el periodo de sustitución de importaciones, inspirado en la CEPAL, del periodo de liberalización económica (FMI-BM). La década de los ochenta en AL es considerada la década perdida.

Hacia mediados de los ochenta, muchos analistas opinaban que había que realizar un cambio radical en las estrategias de desarrollo. Las políticas que se impusieron al inicio de la década de los noventa fueron sintetizadas en el cw.

Las 10 reformas propuestas en este documento tienen como sustento la teoría económica clásica del *laissez-faire* (dejar hacer, dejar pasar). El decálogo de las reformas surgió tras la caída del muro de Berlín, en un contexto de destrucción del socialismo real como sistema económico y el triunfo de la economía capitalista. Serviría especialmente para orientar a los gobiernos de los países en desarrollo y a los organismos internacionales —subordinados a las necesidades del capital financiero—, específicamente el FMI y el BM, a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica de los países en vías de desarrollo.

Conviene precisar que en este apartado solo se hará referencia a las reformas del cw que guardan relación con el financiamiento público de la educación superior, con particular atención en la disciplina fiscal. Esta representó el primer punto en el cw, asociado a la preocupación por el gran déficit fiscal que ocasionaba inestabilidad macroeconómica y generaba inflación; de acuerdo con dicha interpretación, las políticas populistas condujeron a una política fiscal laxa, causando la década perdida. A este respecto, es indispensable aclarar que, en el caso de México, la década perdida se debió al pago de la deuda y no a políticas populistas.

Además de la disciplina fiscal, en el cw se abogaba por la desregulación, la liberalización y la privatización. La necesidad de sanear el déficit fiscal presentaba la disyuntiva de aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público. El cw

optó por la reducción del gasto público, influido por los *reaganianos*, política del lado de la oferta (*supply siders*).

En cuanto a la política comercial, la liberalización de las importaciones constituye un elemento esencial en una política económica orientada hacia el sector externo. Sin embargo, para AL, y en específico para México, la apertura económica trajo como consecuencia la entrada indiscriminada de importaciones, que llevaron a la quiebra a muchas industrias nacionales y al incremento acelerado de la desocupación o subocupación. Asimismo, una de las características de nuestras exportaciones es su bajo valor agregado.

En cuanto a la IED, en este decálogo se considera que, además de aportar el capital necesario para el desarrollo, provee capacitación y *know-how* para la producción de bienes y servicios dirigida al mercado interno y de exportación, por lo que se podía dejar de invertir en educación superior, ciencia y tecnología, previendo que las empresas extranjeras traerían nuevos conocimientos.

Otro punto relevante planteado en el cw era el de las privatizaciones, cuya lógica responde a la creencia de que la industria privada es más eficiente que la estatal. En general se considera que la privatización de empresas estatales constituye una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado; en el largo plazo el Estado se libera de la responsabilidad de financiar posteriores inversiones.

El último punto del cw es la desregulación, con el objetivo de promover la competencia. Esta desregulación favoreció el surgimiento de instituciones educativas que no reúnen las características idóneas para enseñar, al tratarse de negocios educativos nacionales o extranjeros con la puerta abierta para instalarse, que solo requieren disponer de capital y condiciones mínimas de funcionamiento.

No obstante lo anterior, como señala Ocampo [2004]: después de más de una década de aplicación de estas políticas AL —el ejemplo más claro del fracaso de las políticas de

liberalización económica—, esta región es más pobre que en el periodo de sustitución de importaciones, cuando el Estado participaba activamente. El periodo posterior a 1990 se ha caracterizado por la disminución de la inflación, el rápido crecimiento de las exportaciones, con bajo valor agregado, y el *boom* de la IED, aunque con crecimiento mediocre, de 2.6% de 1990 a 2002; mientras en el periodo comprendido entre 1945 a 1980 su crecimiento fue de 5.5% como promedio anual. [Ocampo, 2004].

Liberación financiera, disciplina fiscal y estabilidad cambiaria

Como ya mencioné, una de las características del proceso de globalización es el predominio del capital financiero sobre el capital productivo. Con la globalización, la internacionalización de los mercados requiere la homologación de las políticas económicas a escala mundial, proceso que se da en un contexto de estructuras productivas y competitividad diferenciada. Esto ha sido posible gracias a las políticas de liberalización y desregulación de los mercados financieros, merced a las cuales se han ampliado las prácticas especulativas: “El capital financiero impone políticas de liberalización económica, de estabilidad monetaria cambiaria, así como superávit (o bajo déficit) fiscal, y la autonomía de los bancos centrales, lo que facilita el libre movimiento de capital, y asegura su rentabilidad” [Huerta, 2000: 99]

Con el incremento de los flujos de capital, los factores monetarios adquieren especial relevancia. El capital financiero exige la estabilidad nominal de los tipos de cambio, “de ahí que la política monetaria, crediticia, fiscal y de tasa de interés tienen que adecuarse para asegurar tanto la estabilidad cambiaria nominal, como la confianza y rentabilidad para promover la entrada de capitales” [Huerta, 2000: 91].

La liberalización financiera necesita políticas de reducción de la inflación, por lo que no permite políticas fiscales y crediticias

expansionistas que dinamicen el mercado interno, ya que si se desestabiliza la moneda se afecta la rentabilidad financiera.

La disciplina fiscal no admite el gasto suficiente del gobierno en actividades claves como el sector productivo o el sector educativo, fundamentales para el desarrollo de un país; y para responder a los retos que plantea el proceso de globalización, el Estado limita la inversión en educación superior, así como en ciencia y tecnología. Así, se descuida la formación de capital humano que es fundamental para poder participar en la sociedad del conocimiento. Cabe destacar que en nuestro periodo de estudio, los países avanzados son los que han invertido en educación superior, ciencia y tecnología. Mientras, en México: “El sector productivo, los gastos de bienestar social y los activos públicos se sacrifican para asegurar el superávit fiscal y las condiciones de valorización del capital financiero” [Huerta, 2000: 105].

Junto con la liberalización, se da el proceso de desregulación que en educación se traduce en mayor control del gasto educativo: mediante el sistema de evaluación se promueve la asignación selectiva del gasto educativo. Se sobrerregula la educación pública con la finalidad de limitar el gasto educativo, condicionándolo y haciéndolo más selectivo; y se desregula la educación privada.

La disminución del gasto destinado a educación superior (véase capítulo 4) propicia el incremento de instituciones privadas de educación, que están menos reguladas que las públicas y ofrecen carreras de poca inversión que les resultan rentables, pero que no guardan relación con las necesidades de desarrollo nacional.

TRANSFORMACIONES EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

En esta parte abordo las principales transformaciones de carácter económico, que se dieron en nuestro periodo de estudio, para

posteriormente vincularlas con la necesidad que tiene el país de avanzar en la educación superior, para incorporarse al proceso de globalización y a la sociedad del conocimiento.

El proceso de globalización —ubicado por diversos autores a partir de la década de 1980 y que siguió a la gran crisis mundial de mediados de los setenta— presenta cambios sustanciales en el proceso de reproducción del capital y cambios en las formas de la reproducción capitalista.

En tales cambios confluyeron tanto procesos históricos relativamente “viejos” como la tecnología electrónica y las comunicaciones, el telón de fondo de la crisis tecnológica, la enorme extensión mundial de la empresa trasnacional o la nueva división internacional del trabajo, con otros completamente nuevos como la reestructuración posfordista y de mercado del capitalismo, las redes de información e internet, la casi completa desaparición del estatismo y el nacionalismo corporativo del Tercer Mundo, la constitución de un nuevo sistema financiero de características inéditas, la integración mundial de la producción o la apertura externa, reforma neoliberal e incorporación plena al mercado mundial de los países periféricos, incluidos la gran mayoría de los exmiembros del bloque comunista [Dabat, 2002: 43].

De todas esas transformaciones, algunas han tenido un impacto cualitativo en los cambios recientes de la sociedad capitalista entre las que destacan:

1. La revolución informática y de las comunicaciones.
2. La reestructuración posfordista.
3. La recomposición y unificación del mercado mundial.

La revolución informática es producto de la revolución microelectrónica; y permitió la automatización flexible de los procesos productivos, la introducción de la computadora y de las redes de computadoras, que revolucionaron la comunicación y dieron origen a la denominada economía del conocimiento. Se desarrolló inicialmente en distintos países capitalistas, con

decisiva participación de Japón. A partir de los años noventa ha sido encabezada por Estados Unidos, principal productor de *software* y creador del internet, aunque el sistema tecnológico dominante en los noventa surgió realmente en la década de los setenta.

El microprocesador se inventó en 1971 y empezó a difundirse a mediados de esa década. La microcomputadora se inventó en 1975 y comenzó a comercializarse dos años después. La fibra óptica empezó a usarse industrialmente a principios de los años setenta; y ya en 1969 el Departamento de Defensa de Estados Unidos construyó una nueva red de comunicación electrónica, que creció a partir de entonces y culmina en lo que hoy es internet [Aguilar, 2002: 64-65].

Economía del conocimiento

Actualmente se acepta que el avance tecnológico tiene una participación fundamental en la elevación de la productividad y en el desarrollo económico. Sin embargo, esto no siempre fue así.

Si bien algunos economistas, como Schumpeter, desde una época muy temprana reconocieron la importancia de la tecnología, los demás pensaban que la dotación de capital era el factor decisivo del crecimiento. El trabajo de Robert Solow, en los años cincuenta, modificó las ideas dominantes sobre todo entre los economistas neoclásicos, al demostrar que en el crecimiento de la economía norteamericana, el aumento de la producción por hombre durante cuatro décadas no había obedecido a incrementos de capital o de trabajo, sino fundamentalmente a elementos “residuales” entre los que pronto se convino que el principal era el cambio tecnológico [Aguilar, 2002: 65].

En las dos últimas décadas del siglo xx creció la inversión en investigación y desarrollo (ID) en las economías más avanzadas.

Las nuevas tecnologías han permitido una nueva organización del mercado mundial y de la empresa. En específico, la producción que hasta antes de los ochenta se hacía de manera unitaria y en un solo lugar, ahora se dispersa y fragmenta, procede de sitios lejanos y su producción depende de grandes consorcios que controlan los recursos fundamentales: las tecnologías de la producción, el capital financiero y el mercado, lo que integra la producción a escala mundial.

La revolución de las telecomunicaciones, en particular, hace posible y costeable fragmentar el proceso productivo y fabricar o incluso obtener insumos fundamentales en lugares apartados, en los que hasta poco antes habría sido imposible operar, tanto por los altos costos como la dificultad de coordinar, desde centros ubicados a gran distancia, su funcionamiento [Aguilar, 2002: 54].

Así, las transformaciones de las fuerzas productivas cambiaron el desenvolvimiento de la economía, la sociedad, la cultura y la geopolítica mundial. En el plano económico se crearon industrias revolucionarias nuevas como el semiconductor, la computadora y el *software*, que asociadas al nuevo equipo reprogramable y a las redes de computadoras transformaron el conjunto de las condiciones de la producción (automatización flexible, fraccionamiento de procesos productivos) y convirtieron el conocimiento en la principal fuerza productiva de la época. A medida que el conocimiento se va haciendo cada vez más importante algo similar va ocurriendo con la educación superior. Los países necesitan educar una mayor proporción de sus jóvenes con estándares acordes al avance de los nuevos conocimientos.

La calidad de los conocimientos generados en las instituciones de educación superior y la disponibilidad de estos para la economía en general se han ido transformando en un problema cada

vez más serio para la competitividad de los países, lo que constituye un fenómeno grave para el mundo en desarrollo [BM y Unesco, 2002: 11].

No obstante lo anterior, en México, en nuestro periodo de estudio se ha limitado el gasto en educación superior en lugar de invertir más en este nivel (véase capítulo 4).

Los grandes cambios tecnológicos surgen de una gran transformación de la economía global, y las variables fundamentales de esta transformación son la información y el conocimiento. “La fuerza que convierte a una sociedad industrial en una economía del conocimiento es la elevación de la productividad. El tránsito a esa nueva economía es un fenómeno presente en los países altamente industrializados” [Aguilar, 2002: 110].

La economía del conocimiento supone y a la vez trae consigo múltiples cambios en las formas de organización: “Los espectaculares avances verificados en las últimas décadas en materia de computación, comunicaciones y tecnologías de la información han mejorado enormemente la capacidad de los investigadores y empresarios para crear nuevos conocimientos, productos y servicios” [BM y Unesco, 2002: 36]. Las empresas de servicios dominan la nueva economía e incluso las empresas manufactureras se orientan cada vez más a los servicios.

La aplicación del conocimiento al trabajo potencia explosivamente la productividad. De ahí la importancia de tener una sociedad educada, preparada para desarrollar trabajos complejos. Se necesita invertir en capital humano para no quedar rezagados. Por ello, de ahora en adelante lo que cuenta es la productividad de los trabajadores no manuales, se requiere aplicar conocimiento al conocimiento, y los tradicionales factores de la producción pasan a ser secundarios: “Hoy el conocimiento y la destreza son la única fuente de ventaja comparativa [...]. En la era de las industrias con poder

mental (*brain power*) hechas por el hombre, la economía global es una economía dinámica siempre en transición” [Aguilar, 2002: 112].

El conocimiento se ha convertido en un trampolín para el crecimiento y el desarrollo económico; de ahí la necesidad de promover una cultura que fomente su creación y difusión. La generación de nuevo conocimiento en nuestro país se desarrolla en las instituciones públicas de educación superior y en los centros de investigación, por lo que es importante apoyar financieramente a estas instituciones.

Efecto de las transformaciones económicas en la sociedad

Las transformaciones en las condiciones de la producción, el crédito, el consumo y el comercio modificaron las relaciones entre bienes y servicios, así como la estructura del empleo, la estructura de la empresa y las condiciones de la competencia.

Cambió la estructura del empleo, modificando, individualizando y mundializando los patrones del consumo. “En términos de dinámica económica modificó la lógica de la acumulación de capital y dio lugar a un nuevo ciclo industrial comandado por el sector electrónico informático y a una nueva división global del trabajo que redefinió las relaciones entre países y regiones del mundo” [Dabat, 2002: 45].

Conviene destacar cómo la revolución informática rebasó el ámbito económico, alterando las relaciones sociales y los patrones culturales.

La reestructuración posfordista tiene que ver con la sustitución de anteriores relaciones fordistas de automatización rígida, la especialización del trabajo en torno a la cadena de montaje y el control burocrático, por otro más flexible y dinámico. La tradicional organización corporativa, basada en la integración vertical y en el funcionamiento jerárquico de la

administración, dio paso a las nuevas formas de organización, de las burocracias verticales a la corporación horizontal, mucho más flexible y versátil.

En la nueva economía y las nuevas empresas, la información circula a través de redes, redes entre empresas y en el seno de ellas, redes personales y redes computacionales. Las nuevas tecnologías de la información son decisivas para que tales mecanismos funcionen bien. Las redes son el ingrediente fundamental de las nuevas organizaciones, en las que, en un principio, más que nuevas tecnologías lo que se requiere es una “nueva mentalidad” que permitiera una necesaria reorganización. [...]

La empresa característica de lo que él [Castells] llama economía informacional-global es la “empresa red” (*network enterprise*). Una empresa red exitosa —dice Castells— es aquella capaz de generar conocimiento y procesar información eficientemente, de adaptarse a la variable geométrica de la economía global; de ser suficientemente flexible para cambiar sus medios tan rápidamente como cambien los objetivos, bajo el impacto de los rápidos cambios culturales, tecnológicos e institucionales, y para innovar, cuando la innovación deviene el arma competitiva clave [Aguilar, 2002: 61].

Con estas transformaciones, cambia el tipo de presencia de los países en el comercio mundial y el mercado laboral. Suben las tasas de desempleo, primero en la agricultura y después en la industria, en la cual disminuye en particular el número de obreros. Aumenta el empleo en los servicios, aunque en los años recientes también aquí ha dejado de crecer la ocupación.

Si bien se ha acrecentado la demanda de trabajadores altamente calificados, abundan los trabajadores semicalificados y no calificados. Entre los nuevos empleos predominan los de salarios bajos, los de tiempo parcial y de personas no organizadas sindicalmente. Aun en los países industrializados se

segmenta el mercado de trabajo y cobra importancia la economía informal.

En países como Estados Unidos ha aumentado la proporción de trabajadores migrantes en busca de mejores condiciones de vida, y con ello la discriminación y la xenofobia.

En el mundo del trabajo se generan nuevos empleos, pero desaparecen muchos otros. A medida que se desarrolla la economía financiera y se separa de la economía “real”, y que el capital se valoriza sin pasar por la “producción”, aumenta el número de trabajadores en actividades improductivas. Crece el número de trabajadores eventuales y temporales; la fuerza de trabajo *just in time*, fluida, flexible, disponible que “depende de sí misma”.

Aguilar Monteverde [2002, 63] señala que en lugar de empleos “hay situaciones de trabajo de tiempo parcial y temporal” y que “la industria manufacturera estadounidense “produce hoy con los mismos trabajadores cinco veces más que al terminar la Segunda Guerra”.

La nueva y más difícil situación del mercado de trabajo obedece fundamentalmente al rápido avance científico-tecnológico. El obrero ya no maneja la lámina de acero; maneja los datos [la información] sobre el acero. [...] Las personas que antes llenaban formas o archivaban papeles son ya obsoletas. La empresa japonesa Mazda hacía con cinco empleados, ¡sí, cinco!, lo que la Ford hacía con cuatrocientos. [...] [Actualmente] más norteamericanos trabajan en la industria de computación en conjunto que en las industrias automotrices, de autopartes, de acero, minería y de refinación del acero combinadas [Aguilar, 2002: 63].

La tecnología de la información no ha impactado el empleo como las anteriores revoluciones tecnológicas, pero sí ha hecho obsoletos muchos viejos empleos. Otra característica de las nuevas tecnologías es que traen consigo una menor demanda de capital y por tanto bajan el nivel de la inversión fija, que se ha reducido a la par que ha aumentado la capacidad productiva.

La mayoría de esas transformaciones están vinculadas al avance del conocimiento y han sido generadas en los países desarrollados, colocando a los países en desarrollo en una situación cada vez más desventajosa. A pesar de la difícil situación del mercado laboral, los trabajadores que pueden incorporarse al mercado de trabajo son los que responden a las nuevas necesidades del capital tomando en cuenta el tipo de desarrollo alcanzado por cada país; se trata de trabajadores estrechamente vinculados a los cambios que demandan las nuevas tecnologías, los mejor capacitados. De ahí la importancia de la inversión en educación superior, así como en ciencia y tecnología.

Actualmente, instituciones como el BM consideran que si bien las economías en desarrollo han avanzado en el control de ciertas variables macroeconómicas —que benefician al capital financiero, no al capital productivo—, la brecha educativa se ha ampliado entre las economías desarrolladas y las que no lo son, imposibilitando a estas últimas tener un papel protagónico dentro de la división internacional de la economía del conocimiento.

2. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN LA GLOBALIZACIÓN

En este capítulo se analizan los planteamientos de diversos organismos internacionales que han ido influyendo o imponiendo sus puntos de vista acerca del financiamiento educativo y de cómo el Estado debe intervenir en la educación, en específico la superior, a fin de mostrar cuál estrategia de desarrollo está detrás de sus propuestas de educación.

Cuando el Estado mexicano empezó a disminuir su participación en el financiamiento de la EPS, a inicios de la década de los ochenta, parecía haber serias diferencias entre instituciones internacionales de crédito y aquellas que se dedicaban a apoyar la educación o la cultura. Sin embargo, con el pasar de los años se aprecia un acercamiento de las posiciones con respecto al financiamiento educativo. De 1982 a 2006 existen muchos puntos de confluencia entre las posiciones del BM, la OCDE, la CEPAL y la Unesco.

De manera paralela, el financiamiento de la educación superior cambió en México por dos hechos institucionales de carácter internacional: la firma del TLCAN, la participación de México en la OMC y el GATS.

LOS ORGANISMOS DE CRÉDITO INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA EDUCATIVA. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Iniciaré esta parte señalando la relación que existe entre el FMI y el BM, para explicar las propuestas de financiamiento educativo de este último.

El FMI se encarga de elaborar las políticas económicas globales; y el BM de la elaboración y apoyo de las políticas sociales. Mientras el FMI administra los recursos de los principales países miembros, con la finalidad de garantizar el funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional, el BM solo financia los proyectos de desarrollo y provee recursos para proyectos específicos, de carácter social, subordinándolos al avance macroeconómico de las distintas naciones interesadas en dichos préstamos.

Para otorgar un préstamo, el BM hace un estudio minucioso del país solicitante, con información de primera mano y con gente capacitada de ambas partes (banco y país). Sin embargo, luego del estudio, el BM propone soluciones apegadas a los planteamientos ortodoxos: disminución de la participación del Estado, profundización de la privatización, creación de las mejores condiciones para que ingresen capitales, etcétera. Así, los análisis diferenciados y cuidadosos del BM indican soluciones homogéneas que obedecen a las necesidades del modelo dominante. Por ejemplo, como más adelante se verá, la asignación de recursos a la educación superior no tiene por finalidad, como dice el Banco, mejorar la calidad educativa, sino disminuir el gasto estatal en este rubro, para responder a la disciplina fiscal y expandir el mercado educativo, incrementando la presencia del sector privado en la educación.

De ese modo, las propuestas de educación de esta institución, como corresponde a un Banco, son de carácter financiero y están estrechamente vinculadas a las necesidades económicas planteadas por el FMI. Para el caso mexicano, como ya se ha señalado, las políticas educativas a partir de la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta no se deciden en función de las necesidades de desarrollo nacional, sino del modelo económico dominante.

Durante nuestro periodo de estudio, el BM ha sido la fuente principal de financiamiento externo para la educación en los países en desarrollo y proporcionó alrededor de la cuarta parte

de todo el apoyo externo, pero mediante préstamos destinados principalmente a educación básica.

Los préstamos para educación superior de nivel universitario y politécnico llegaron a 36% a mediados de los años ochenta, para luego bajar hasta alrededor de 26% al inicio de los noventa. El BM no contempla préstamos de educación posterior a la secundaria, para América Latina y el Caribe (ALC); solo para las economías en transición de Europa y Asia central.

El enfoque del Banco Mundial

Desde inicios de la década de los ochenta, el BM generó diversos documentos sobre la educación en los países en desarrollo para ampliar sus operaciones de crédito educativo, entre ellos *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia* [BM, 1995] y *Prioridades y estrategias para la educación* [BM, 1996], que, por su importancia, citaré en esta parte del trabajo, además de hacer referencia a otras publicaciones del Banco Mundial.

En el primer documento mencionado se examinan las principales dimensiones de la crisis que experimenta la enseñanza superior en los países en desarrollo. Para solucionarla, el BM propone reformar la educación superior y destaca que adquiere especial relevancia para el desarrollo económico y social, ya que en ella se preparan los futuros dirigentes y los cuadros técnicos de alto nivel, tanto para el sector público como para el privado. De igual manera, señala una estrecha relación entre el desarrollo de la enseñanza superior y el desarrollo económico: "...las tasa de matrícula tiene un promedio de 51 % en los países que pertenecen a la OCDE, en comparación con 21 % de los países de ingreso mediano y 6 % de los de ingreso bajo" [BM, 1995: 1]. Sin embargo, no menciona que el aumento acelerado de la matrícula y la reducción del financiamiento público en

muchos países, entre ellos México, contribuyeron al deterioro de la educación. Las restricciones fiscales, entre otros motivos, han impedido mejorar la calidad educativa, ya que durante los años ochenta disminuyeron los presupuestos educativos en la mayor parte de los países.

La crisis de la educación superior ha sido más grave en los países en desarrollo, con el más drástico ajuste fiscal y una mayor presión para incrementar la matrícula de este nivel. En ese sentido, el BM revela que, en los países en desarrollo, la enseñanza superior fue el subsistema que más creció en los últimos 20 años; por lo que la caída del gasto en educación superior durante la década de los ochenta se tradujo en el deterioro de la calidad de la enseñanza y la investigación, así como en un menor gasto por estudiante. Señala que, además de la disminución del gasto por estudiante, en educación superior hubo un manejo ineficiente de los recursos. Para resolver estos problemas, propuso una reforma tendiente a lograr mayor eficiencia, calidad y equidad en la educación superior de los países en desarrollo, con cuatro orientaciones claves [BM, 1995: 4]:

1. Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas.
2. Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados.
3. Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior.
4. Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad.

En opinión del BM, la universidad tradicional europea, principalmente en la investigación, ha demostrado ser costosa y poco apropiada para el mundo en desarrollo, por lo que juzga importante crear un sistema de educación superior diferenciado, con

instituciones no universitarias y el fomento de escuelas privadas, de manera que estas instituciones contribuirían a satisfacer la demanda social de educación y darían respuesta a los cambios en el mercado laboral, además de disminuir el gasto del gobierno en educación superior. No obstante, reconoce que los gobiernos continuarán educando a una gran proporción de estudiantes, por lo que propone reformas en el financiamiento de la EPS con los siguientes objetivos:

- 1) movilizar más fondos privados para la educación superior; 2) proporcionar apoyo a los estudiantes calificados que no puedan seguir estudios superiores debido a ingresos familiares insuficientes; y 3) mejorar la asignación y la utilización de los recursos fiscales entre y dentro de las instituciones [BM, 1996: 6-7].

Para canalizar financiamiento privado a la educación pública, el BM recomienda:

1. Una mayor participación de los estudiantes en los gastos, mediante el cobro de la matrícula y la eliminación de subsidios gubernamentales a los costos educativos.
2. El financiamiento proveniente de los exalumnos, la ayuda externa y los organismos crediticios.
3. Actividades que generen ingresos a las instituciones de educación superior (IES), como cursos, servicios de consultoría e investigaciones por contrato.

Para un cobro equitativo a los estudiantes, el BM indica que se requiere un programa de becas que proporcione apoyo financiero a estudiantes pobres, sin capacidad de pago, y académicamente aptos. Y el aval de estos préstamos sería el gobierno.

En cuanto al financiamiento gubernamental a IES, el BM sugiere que se abandone el presupuesto negociado, y se vincule el financiamiento a criterios de desempeño. Para llevar a cabo estas reformas, aconseja cambios profundos entre el gobierno y las IES, muchos de los cuales ya se han realizado. A pesar de

su insistencia en la privatización de la educación superior en los países en desarrollo, reconoce justificaciones económicas en la participación del Estado en este nivel educativo:

- Las inversiones en enseñanza superior generan beneficios externos importantes para el desarrollo económico, como los beneficios a largo plazo de las investigaciones básicas y el desarrollo y la transferencia tecnológicos. [...]
- Las imperfecciones en los mercados de capital limitan la capacidad de las personas para obtener préstamos adecuados para la educación, lo que perjudica en especial la participación de grupos meritorios, pero económicamente desfavorecidos, en la enseñanza superior [BM, 1995: 10].

Conforme a su publicación, el BM propone que el gobierno no debe ejercer un control excesivo ni directo de la educación, y que el éxito de las reformas educativas dependerá de: “1) el establecimiento de un marco coherente de políticas; 2) mayor apoyo en los incentivos y mecanismos orientados al mercado para aplicar las políticas, y 3) mayor autonomía administrativa de las instituciones públicas” [1995: 10].

Con el fin de lograr la autonomía, el BM indica la necesidad de que las instituciones sean responsables de su desempeño académico y administrativo, para lo cual se requieren criterios de evaluación y fiscalización. Así, señala que los objetivos de la reforma de la educación son [BM, 1995: 11-12]:

1. Mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación.
2. Mayor adaptabilidad de la educación posterior a la secundaria frente a las demandas del mercado laboral.
3. Mayor equidad.

De igual modo, indica que para obtener préstamos de educación superior se dará prioridad a los países que apoyen reformas de políticas sectoriales, desarrollo institucional y mejoramiento de calidad.

Por otra parte, en el documento *Prioridades y estrategias para la educación*, el BM [1996] analiza la situación de la educación en los países en desarrollo, así como las opciones de política en materia de educación, vinculándola con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. También insiste en la importancia de la educación secundaria, como prioridad en materia educativa, con el argumento de que apoyar este nivel es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, ya que así incorpora a la población más pobre al trabajo; por lo que agrega que la obligación del gobierno es garantizar que ningún estudiante se quede fuera de la escuela por carecer de recursos.

Conforme a la última publicación señalada, el gasto del gobierno en educación superior no contribuye a la equidad, ya que el subsidio por estudiante es más alto y los estudiantes provienen de clases medias o altas, lo que en el caso mexicano es muy discutible debido a la altísima concentración del ingreso.

Esta institución reconoce que en la mayoría de los países en desarrollo el gobierno es el que más contribuye al financiamiento educativo, motivo por el cual debe concentrarse en la educación básica, para apoyarla adecuadamente, sin quebrantar la disciplina fiscal, y dejar la educación superior en manos del capital privado.

Según sus análisis, la calidad de las escuelas mejora, en todos los niveles, cuando los padres participan activamente en la educación de sus hijos, así como cuando las escuelas tienen autonomía financiera. Para fomentar la autonomía financiera propone varias medidas, entre ellas las siguientes referidas a la educación superior [BM, 1996: 15]:

- El cobro de derechos de matrícula.
- El fomento de la diversificación de los ingresos.
- El uso de mecanismos de financiamiento en el que los fondos sigan a los estudiantes, como los subsidios de capacitación, los certificados y los préstamos.
- El financiamiento basado en el producto y en la calidad.

De acuerdo con el BM, el financiamiento público es el principal instrumento para implementar las prioridades del sector público. Sin embargo, reconoce que las altas tasas de rentabilidad privada de la educación en todos sus niveles justifican que las personas hagan inversiones considerables, y que las personas financien su educación mediante su participación en los costos de manera inmediata o diferida.

Conforme a los razonamientos expuestos, el gobierno debe participar en el financiamiento de la educación, y en específico en la educación básica debido a: la estructura de la distribución del ingreso, las imperfecciones del mercado de capitales, las asimetrías de información y las externalidades. Así, para garantizar que el gasto público sea equitativo se requiere beneficiar en mayor medida a los pobres, por lo que el gasto en educación superior constituye un ejemplo del sesgo de un gasto en contra de los que tienen menores recursos:

La asignación de más fondos públicos por estudiante de enseñanza superior que por estudiante primario es ineficiente en la mayoría de los países porque la rentabilidad social de la enseñanza superior es generalmente menor que la de la enseñanza primaria, por lo menos en los países que no han logrado la matrícula universal en el nivel primario y secundario. Además es inequitativo: los estudiantes que logran acceso a la enseñanza superior reciben un subsidio absoluto mayor que los estudiantes de los niveles inferiores y una cantidad desproporcionada de estudiantes de enseñanza superior proviene de familias más ricas. Sin embargo, la educación superior pública es gratuita, o casi gratuita, para los estudiantes de la mayoría de los países [BM, 1996: 71].

Por otra parte, el BM admite que, en el caso de AL, el gasto público en educación no se incrementó en la década de los ochenta como proporción del producto nacional bruto (PNB). De igual manera, arguye que las escuelas y universidades

privadas son una opción de competencia útil a las instituciones públicas, especialmente en el nivel de enseñanza superior, por lo que los gobiernos deben promover el gasto privado en educación, quitando restricciones a la instalación de este tipo de instituciones.

Sin embargo, conviene recordar que históricamente las universidades públicas en AL no son solo instituciones en las que se forman a las personas: en ellas se lleva a cabo la mayor parte de la investigación, y el desarrollo científico y tecnológico de cada país; también contribuyen con una amplia gama de funciones sociales, políticas y culturales que rebasan el ámbito económico.

El BM reconoce que el cobro de matrícula en las instituciones públicas plantea problemas de equidad, eficiencia, acceso y tributación, los cuales perjudican a los estudiantes pobres. Señala que: “Esta ineficiencia se puede superar cobrando derechos al alumno, ya sea con cargo al ingreso familiar actual o con cargo a los ingresos futuros mediante un plan de préstamos a través del sistema tributario” [BM, 1996: 79].

Para enfrentar los problemas educativos de los países de ingresos bajos y medios, tanto en el ámbito financiero como administrativo, planteó seis reformas:

Estas reformas consisten en dar prioridad a la educación; prestar atención al rendimiento; concentrar eficientemente la inversión pública en la educación básica y recurrir en mayor medida al financiamiento familiar de la enseñanza superior; prestar atención a la equidad; intensificar la participación de los hogares en el sistema de educación; dar autonomía a las instituciones a fin de permitir una combinación flexible de insumos educacionales [BM, 1996: 99].

Debido a la creciente importancia de la educación, argumenta que esta no debe quedar en manos de los gobiernos y de los ministerios de educación por las siguientes razones:

1. El cambio constante en las economías y los mercados laborales, así como el avance tecnológico requieren de las transformaciones del capital físico y humano.
2. La tasa de rentabilidad de las inversiones en educación es alta comparada con las otras inversiones.
3. Existen importantes relaciones sinérgicas entre las inversiones en educación y otros aspectos de la formación del capital humano, especialmente la nutrición, la salud y la fecundidad [BM, 1996: 110].

A pesar del efecto de la educación en la economía y en la sociedad, el BM expone que las prioridades de la educación se deben determinar mediante el análisis económico, centrado en la comparación entre los costos y los beneficios, para las personas y para la sociedad. Especifica que las tasas de rentabilidad se deben calcular conforme a las necesidades de cada país. Como ya se mencionó, para los países atrasados las tasas más altas de rentabilidad de la inversión se dan en la educación básica, por lo que, para lograr la eficacia, el BM recomienda concentrar los recursos públicos en este nivel.

Para lograr la equidad, el gobierno debe garantizar que no se niegue acceso a la educación a ningún estudiante calificado debido a su falta de capacidad de pago. Al mismo tiempo, debido a que la diferencia entre la rentabilidad privada y la social es mayor en la enseñanza superior que en la básica, se debe aprovechar la disposición a pagar por la enseñanza superior compartiendo los costos con los estudiantes y sus padres [BM, 1996: 115].

Con respecto al financiamiento por nivel educativo, el BM considera que la educación básica tiene que ser gratuita, y aplicar el cobro selectivo, en la enseñanza secundaria. Para la educación superior propone:

Cobro de derechos en toda la enseñanza pública superior combinado con planes de préstamo, tributarios y de otra índole, a fin de que los alumnos que no puedan pagar los derechos con sus ingresos o los de sus padres puedan aplazar el pago hasta que tengan ingresos propios. Este sistema estaría acompañado de un plan de becas dirigidas específicamente a vencer la resistencia de los pobres a acumular deudas contra ingresos futuros que aún no están seguros de percibir [BM, 1996: 116].

Además del cobro de derechos en la EPS, este organismo internacional sugiere: eliminar los subsidios para cubrir costos no educacionales, como alojamiento y comida de estudiantes; crear impuestos a los graduados para recuperar costos, y promover la participación del gobierno para ayudar a que los estudiantes obtengan créditos para educación; y la creación del servicio social mediante el cual el gobierno recupere parte de los costos educativos.

Al BM le preocupa que el financiamiento público de la educación sea sostenible, para lo cual recomienda hacer proyecciones a varios años, analizando el resultado fiscal de dicho gasto, ya que se requieren políticas encaminadas a mejorar la eficiencia del gasto público.

Al plantear que la descentralización financiera o el financiamiento a partir de impuestos locales pueden contribuir a disminuir y hacer más eficiente el gasto educativo, aconseja que el financiamiento público sea utilizado para fomentar la autonomía y la responsabilidad institucional, incentivando la participación de la escuela y de las familias para mejorar la calidad de la educación. Señala que: “El cobro de derechos puede aumentar la responsabilidad de los padres, los estudiantes y la administración escolar en los niveles superiores de la educación” [BM, 1996: 147].

Considerando que la diversificación de las fuentes de ingreso también contribuye a la autonomía institucional, el BM persiste en su propuesta de obtener ingresos de exalumnos,

fundaciones y empresas privadas. Asimismo, sugiere basar el financiamiento de la educación superior en la evaluación de productividad y calidad: “Los planes basados en el producto financian las instituciones según el número de graduados que producen, y no según el número de estudiantes que se matriculan” [BM, 1996: 149].

A esta institución le preocupa que en la mayoría de los países existan intereses sociales creados que obstaculicen la introducción de cambios financieros y administrativos para la educación. A su juicio: “La educación tiene un intenso contenido político porque afecta a la mayoría de los ciudadanos y a todos los niveles de gobierno, es casi siempre el componente más grande del gasto público y recibe subsidios estatales que tienden a favorecer a la élite” [BM, 1996: 153]; también es un gasto que afecta a los sindicatos de maestros, a los estudiantes y a la élite, en desmedro de “los padres, las comunidades y los pobres”.

A partir de diversos análisis, el BM formuló, hacia finales de los noventa, una agenda sobre educación superior, que denominó *Agenda para la Reforma* y cuyos planteamientos principales se sintetizan en los siguientes puntos:

- Privatización.
- Desregulación.
- Orientación de mercado.

De acuerdo con esta concepción, la educación superior es un bien privado, no público, por lo que sus problemas requieren soluciones de mercado, y su precio estará determinado por la oferta y la demanda. Asimismo, la educación deja de ser un derecho, lo que implica que, en un país pobre como México, se deja fuera a muchos estudiantes cuyas familias no cuentan con capacidad económica para pagar la educación privada. Así, el acceso a este nivel educativo ya no se da por capacidades académicas, sino de acuerdo con el poder adquisitivo familiar.

La educación superior, señala el BM, tiene que ser completamente autofinanciable, sin intervención del Estado, y las decisiones correspondientes deben pasar a los clientes (estudiantes), a los negocios educativos y al público en general.

Para el BM, la demanda significa en la práctica:

a) incremento de las colegiaturas; *b)* cobrar el costo total de pensión; *c)* instrumentar medidas para préstamos a los estudiantes; *d)* cobrar los intereses prevalecientes en el mercado a todos los préstamos; *e)* mejorar el cobro de los préstamos a través de compañías privadas, y la introducción de un impuesto a los graduados; *f)* adiestrar a los profesores como empresarios; *g)* vender investigación y cursos; y *h)* incrementar el número de instituciones educativas privadas con cobros del costo total de la enseñanza. El propósito es hacer de la educación superior algo completamente autofinanciable [Asociación Canadiense de Profesores Universitarios, 1999: 2].

Con la Agenda para la Reforma, se pretende poner fin al “presupuesto negociado” en el que el gobierno financia a las instituciones sobre la base de criterios como el prestigio o la matrícula, para pasar al “presupuesto por rendimiento”, en el cual los administradores de las instituciones toman decisiones en función del mercado, de acuerdo con las necesidades de los clientes y los consumidores. En este campo, el BM considera que el sector público es ineficiente, incapaz de llevar a cabo la reforma de la educación superior.

Se cree que el principal obstáculo para llevar a cabo la reforma de la educación superior son los docentes universitarios —por tener demasiado poder en la educación superior y un currículo desvinculado de las necesidades de la economía global—, además de los sindicatos y la libertad académica, por lo que se sugiere transformar la mentalidad de los docentes, los cuales requieren una ideología empresarial. Para lograr estos objetivos, el Banco propone el cambio radical, o

reestructuración, de las instituciones de educación, lo cual significa menos o diferentes profesores, menos trabajadores administrativos y trabajo de apoyo, es decir: despidos, retiros anticipados obligatorios, readiestramiento o reeducación del personal, así como el cierre de instituciones ineficientes o ineficaces; la fusión de instituciones de calidad a las que solamente les falta una masa crítica de operaciones para hacerlas rentables; y un cambio radical de la misión y la función de producción de la institución. En otras palabras: transformar radicalmente a los profesores, su comportamiento y la forma en que están organizados, así como la manera en que trabajan y son remunerados.

En cuanto a la relación entre tecnología y educación, en el libro *Cerrando la brecha en educación y tecnología*, el BM señala que “Los últimos cincuenta años se han visto marcados por tres acontecimientos relacionados entre sí: una divergencia en los niveles de ingreso entre los países ricos y los países pobres, el rápido desarrollo de nuevas tecnologías y la popularización de la educación masiva” [BM, 2003: 1]. A estos elementos los denomina “globalización” y el advenimiento de la “economía del conocimiento”. Con respecto a la divergencia de los niveles de ingreso entre países señala que:

...entre 1950 y 2000 el ingreso anual *per cápita* en los países de la OCDE se triplicó pasando de US\$ 7 300 a US\$ 23 000. Al mismo tiempo, los PMD [países de menos desarrollo] como grupo también vieron triplicarse sus niveles de ingresos anuales, de US\$ 1 000 a US\$ 3 200, por lo que el mundo entero creció de manera conjunta. Sin embargo, el nivel de ingreso de los países de América Latina y el Caribe (ALC) aumentó mucho menos durante este periodo; solo se duplicó, desde US\$ 3 000 en 1950 a US\$ 6 200 en 2000. Por ende, la relación de ingreso promedio de ALC con el promedio de un país desarrollado disminuyó, desde más de 40% en 1950 a 25% en 2000; la mayor parte de la divergencia se produjo durante los últimos veinticinco años [BM, 2003: 1].

Siguiendo con los razonamientos del BM, el progreso tecnológico ha experimentado una aceleración considerable durante las tres últimas décadas, de modo que: 1) el cambio tecnológico en el siglo XX se ha producido en favor de los trabajadores educados; y 2) las nuevas tecnologías no han fluido con facilidad en los países en desarrollo. Asimismo, el cambio tecnológico ha sido relativamente rápido en los países que han estado abiertos al comercio y a la IED, y que han tenido niveles de educación razonables; los mejores ejemplos de este tipo de países son los de Asia del Este, así como Finlandia y España.

Respecto al crecimiento de la educación masiva, el BM indica que se trata de un rubro en el que ALC se encuentran rezagados con respecto a Estados Unidos, Europa y los países de Asia del Este, los cuales han tenido importantes avances en los años recientes.

En el informe se considera que la educación y la tecnología interactúan de manera esencial, y esta relación explica las grandes diferencias que se observan en la productividad y en los ingresos entre los países. La década de los noventa en ALC estuvo marcada por la lucha contra el déficit presupuestario y el comercial. Las políticas fiscales y monetarias se mantuvieron en equilibrio. Los países de la región aceptaron equilibrar el presupuesto y asegurar la balanza externa mediante las políticas monetarias y tipo de cambio. No obstante, con excepción de Chile, la década también se vio marcada por impulsos e interrupciones del crecimiento; reflejo, según el BM, de las bajas tasas promedio anuales de crecimiento de la productividad.

De acuerdo con el BM, si se acepta que el crecimiento tiene como condición el incremento de la productividad, entonces el desafío para AL es desarrollar la educación y la tecnología. La razón es una fuerte complementariedad entre la tecnología y las capacidades, principalmente debido a dos causas:

1. Los trabajadores calificados son necesarios para implementar tecnologías nuevas, que requieren mayores capacidades, y tienen facilidad para manejar los cambios.
2. El cambio tecnológico “dirigido”; esto es, la disponibilidad de mayor cantidad de trabajadores calificados aumenta la inclinación de las nuevas tecnologías hacia una nueva educación.

Si las políticas en educación y tecnología se sincronizan, se podría reducir la brecha entre esas dos áreas, para incrementar la velocidad de actualización de los sistemas educativos en los países en desarrollo. A partir de estos elementos, el BM [2003] llega a las siguientes conclusiones:

- El aumento de la productividad es esencial para mejorar las perspectivas de crecimiento, y la capacidad de aprovechar la educación y la tecnología es fundamental para aumentar la productividad.
- AL sufre déficit importante en educación y tecnología, con las consecuentes bajas tasas de crecimiento de la productividad. Por ello, estas brechas son ahora más importantes que las brechas de financiamiento.
- Las economías con más éxito han construido sus niveles de capacidades y tecnologías desde la base; los saltos repentinos rara vez producen éxito.
- En la mayoría de los países de AL, la prioridad de la educación se encuentra ahora en el nivel secundario.
- La prioridad de la política tecnológica en la mayoría de los países de ALC es la adopción y adaptación de tecnologías procedentes del extranjero. La apertura hacia el comercio exterior, la inversión y la tecnología ayudarán a los países a desarrollar sus propias capacidades tecnológicas.
- Los países deberían economizar sus propios esfuerzos por promover la investigación y el desarrollo, y estos esfuerzos deberían intentar la innovación del sector privado. El fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual y los incentivos para inducir a la investigación y el desarrollo

privados son fundamentales para lograr un proceso de innovación ordenado.

- Las redes pueden fomentar estas inversiones en ID; todos los países de la región deberían promover vínculos entre las universidades y la industria. Esto evitaría las grandes inversiones en los sistemas universitarios públicos.

En un análisis del desempeño de los países de AL en términos de productividad, capacidades y tecnología, en comparación con el desempeño de un “país promedio en el mundo” y el de los “tigres” de Asia del Este, el BM descubrió en AL un déficit con respecto a esas variables, que aprecia en la profundización de la brecha educativa y tecnológica.

En cuanto a la brecha educativa, especifica que en las dos últimas décadas, la media de años de educación de la población latinoamericana adulta con más de 25 años ha aumentado 1.7 años en la región (de 4.1 a 5.8); sin embargo, los adultos en Latinoamérica, reciben 1.4 años menos de educación que los adultos de Asia del Este. En particular le preocupa a esta institución que el flujo de nuevos trabajadores con educación también es inadecuado. La región tiene enorme déficit en cuanto a matrícula y presenta serios problemas en la calidad de la educación.

En referencia a la brecha tecnológica, el BM toma en cuenta tres factores para evaluarla:

1. El grado en el cual los países de AL se ven expuestos a las importaciones, en especial a los bienes de capital, efectúan pagos para autorizar tecnologías extranjeras y reciben IED.
2. El gasto nacional para ID. En este rubro, AL ha avanzado lentamente en términos de cantidad total de ID relacionado con el PIB, además de que una porción relativamente grande de esa ID es responsabilidad del sector público, lo que de acuerdo con el BM tiene menos beneficios para la economía que la ID de carácter privado. También la cantidad de patentes registradas por los inventores latinoamericanos es menor que la de Estados Unidos y la de Asia del Este.

3. En cuanto al desarrollo del sector de la tecnología informática y de las telecomunicaciones, el BM señala que en este rubro la brecha tecnológica de AL se ha profundizado con respecto a Asia del Este, al menos tres veces más durante los años noventa.
4. El incremento de la demanda de trabajadores con educación superior por parte de las empresas en AL ha aumentado y por consiguiente también los salarios correspondientes. Este proceso ha estado relacionado con el proceso de integración de la economía mundial. Las empresas más competitivas, vinculadas al comercio y a la IED, son las que más demandan este tipo de trabajadores.

A pesar de la profundización de la brecha tecnológica y educativa que presenta ALC con respecto a otras regiones del mundo, y aun reconociendo la importancia del trabajo calificado que impacta la productividad y el desarrollo de una nación, el BM internacional insiste en que la prioridad central en la región es expandir la educación secundaria. Esta insistencia está estrechamente vinculada con las políticas económicas y en específico de financiamiento educativo que el BM ha impuesto en esta región, detrás de las cuales están los intereses que el propio Banco representa. Para mantener la disciplina fiscal, juzga necesario que los Estados latinoamericanos limiten su participación en el financiamiento educativo, aunque estas políticas impacten negativamente la productividad y las posibilidades de crecimiento económico.

LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO Y EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

CONCEPCIÓN GENERAL DE LA OCDE EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO

En este apartado haré referencia tanto a la concepción general de la OCDE en materia de financiamiento de la educación

superior, como a la evaluación de la educación superior que realizó en México, después de que el país se incorporó a esta institución en 1994.

La OCDE es una organización que aglutina a los países más industrializados del mundo y orienta a sus miembros sobre economía, educación y medio ambiente. Los países miembros intercambian información con la intención de armonizar políticas para ampliar su crecimiento económico; asimismo, se comprometen a liberalizar progresivamente los movimientos de capitales y servicios, mediante los principios de no discriminación, trato nacional y trato equivalente.

Esta institución publicó un estudio denominado *El financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales* [OCDE, 1995b], en el cual se propusieron cambios en el financiamiento educativo por medio de la reducción del gasto público destinado a la educación y de la profundización de los mecanismos de mercado.

En el documento se señala que en la mayoría de los países de la OCDE y entre inicios de los años setenta y mediados de los años ochenta, los fondos públicos asignados a la educación no cesaron de reducirse, lo que explicaría la necesidad de encontrar fuentes de financiamiento alterno.

Las razones que justifican el cambio en el financiamiento y la gestión de la enseñanza superior fueron:

la voluntad de reducir el gasto público de las autoridades centrales, la participación en las ventajas de los mecanismos de mercado, la descentralización del poder de decisión, estar más atentos a las necesidades sociales y responder a los deseos de los establecimientos de educación superior por una mayor autonomía [OCDE, 1995b: 1].

Todas estas transformaciones, según se dice en el documento, están vinculadas a los cambios sobre la concepción de educación superior, y tienen su origen en lo siguiente [OCDE, 1995b: 72]:

1. La esperanza de que el sector privado se convierta en una fuente de financiamiento complementario de los poderes públicos, descargando al gobierno una parte del costo de la enseñanza.
2. El aumento del financiamiento de los individuos y las empresas, que son los beneficiarios de la educación superior, con lo que se contribuiría a mejorar la equidad.
3. El Estado podría comprar servicios a las IES en vez de darles recursos o subvencionarlas, y así favorecer los mecanismos de mercado.
4. La competencia en el campo presupuestal, a favor de la eficiencia interna.

Cuando la OCDE hizo este estudio a finales de los ochenta, los únicos países en que las colegiaturas representaban una parte importante de los recursos totales de las IES eran Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y España, aunque ciertamente, como señala ese organismo, muchos gobiernos estaban convencidos de la importancia de introducir mecanismos de mercado en la educación superior.

El financiamiento público de la mayor parte de instituciones de enseñanza superior está compuesto de dos partes: 1) el financiamiento básico, ligado a las actividades tradicionales de las instituciones; y 2) el financiamiento adicional, para llevar a cabo diversas actividades entre las que se incluye la investigación.

De acuerdo con la OCDE, las instituciones de enseñanza superior disponen de cuatro sistemas para obtener recursos públicos que forman su ingreso básico:

1. El aumento de ingresos presupuestales relación con el presupuesto previo. Es característico de los sistemas en expansión y se utiliza cada vez menos.
2. La aplicación de fórmulas. Varían de país en país, pero están vinculadas al tamaño de la matrícula.
3. La solicitud de recursos sobre la base de un contrato. Los recursos por contrato son cada vez más importantes para

las IES, ya que de ellos se obtienen fondos para actividades específicas, además de que promueven la competencia institucional.

4. Los derechos de escolaridad subvencionados. En este tema hay mayores diferencias entre los países de la OCDE, y entre ellas se encuentran [OCDE, 1995b: 80]:
 - Ningún derecho de escolaridad.
 - Derechos de escolaridad solo para ciertos cursos.
 - Derechos de escolaridad que cubren solo una parte de los gastos.
 - Derechos de escolaridad que cubren casi la totalidad de la enseñanza.
 - Ayuda financiera del Estado para el pago de derechos.

Las alternativas de financiamiento propuestas por la OCDE se basan en una participación financiera más activa de los estudiantes y sus familias, en los cuales recae la disminución de los presupuestos educativos, con el argumento de que los estudiantes y las empresas son los beneficiarios de la educación superior y por eso deben asumir los costos de la misma.

La OCDE propone diversos mecanismos para financiar a los estudiantes que tienen la capacidad para estudiar pero no poseen recursos propios.

Informe de la OCDE sobre la educación en México

Este apartado se basa fundamentalmente en el análisis de dos textos: *Exámenes de las políticas nacionales de educación: México* [OCDE, 1997] y *Educación superior y políticas nacionales de ciencia y tecnología* [OCDE; 1995a].

La situación de la educación superior en México, que evaluó la OCDE, guarda una estrecha relación con las políticas económicas desarrolladas por el gobierno mexicano desde 1983, año a partir del cual se empiezan a aplicar políticas

neoliberales y se decide disminuir drásticamente el gasto destinado a la educación. Ese recorte del gasto educativo se tradujo en:

- Disminución salarial.
- Decremento del gasto por alumno.
- Nula construcción de universidades públicas durante los ochenta.
- Falta de materiales de trabajo.
- Deterioro de las condiciones generales de la enseñanza y la investigación.
- Disminución del ritmo de crecimiento de la matrícula en educación superior, durante los ochenta.

Algunos de los problemas que destacaba la OCDE [1997: 7] en cuanto a la educación superior mexicana eran los siguientes:

1. Alta concentración de este nivel educativo en la Ciudad de México.
2. La necesidad de formar gente capacitada, egresada de la educación superior, que responda a las necesidades de la modernización tecnológica de la industria.
3. La escasa eficiencia de la educación superior, ya que muchos de los estudiantes que ingresaban a una licenciatura no la concluían. La tasa de abandono, según la OCDE, era de entre 40 y 60 por ciento.
4. El excesivo tiempo para concluir los estudios superiores, ya que los estudiantes mexicanos, según señalan los evaluadores, requerían entre 12 y 14 semestres para egresar de una carrera de ocho.
5. El pase automático, otro de los problemas que preocupó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
6. La calidad de la educación superior.

Como producto de este análisis, los evaluadores de la OCDE hicieron algunas recomendaciones entre las que destacan:

- *Las prioridades cuantitativas.* A mediano plazo se prevé un aumento de la matrícula de educación superior. Pero se sugiere controlar la matrícula mediante pruebas de calidad, ingreso y salida; cuidar que disminuyan los abandonos y que se cuente con los recursos necesarios para el personal calificado y con los medios financieros; y aumentar la matrícula de maestrías y doctorados.
- *Equidad.* Se argumenta que el sistema no beneficia más que a un número restringido de estudiantes que en muchos de los casos no concluyen sus estudios, y por ello se propuso establecer un sistema de becas para que los jóvenes con capacidad se incorporen a la educación.
- *Pertinencia.* Se señala que el sistema de educación superior funcionaba con demasiada independencia respecto a la economía y sociedad.
- *Diferenciación y flexibilidad.* Se plantea la necesidad de ampliar las posibilidades de formación, diversificar los niveles de salida de los estudiantes y la movilidad de los mismos en el espacio y en el tiempo. Y se propone el establecimiento de niveles terminales definidos de calificación (trabajador calificado, técnico profesional, técnico superior especializado, profesional y posgrado), con los cuales lograr un reconocimiento social de los distintos grados de preparación y evitarían la frustración de los que no pueden llegar a la educación superior, que son la mayoría.¹
- *Calidad.* Se considera fundamental la calidad, y se señala que después del importante avance cuantitativo es central hacer hincapié en lo cualitativo. Al referirse a la calidad, la OCDE se centra fundamentalmente en las evaluaciones, que en el caso de la educación superior mexicana han calificado la cantidad y no la calidad.

¹ De acuerdo con datos del Censo General de Población, la cantidad de profesionistas en la República Mexicana en 1990 era de 1 897 000, número que representaba aproximadamente 2% de la población nacional. [Inegi 1994: 119].

• *Perfeccionamiento de personal.* Se recomiendan nuevas políticas de reclutamiento, de perfeccionamiento y desempeño profesional de los académicos. Se indica la necesidad de establecer, para los docentes, un marco nacional que favorezca la movilidad entre instituciones. Sin embargo, en el análisis, la OCDE muestra claramente que entre las distintas universidades hay desigualdades muy profundas de presupuesto, número de alumnos, capacitación de los profesores e investigadores, salariales, etcétera; por tanto, la propuesta de movilidad es difícil de llevar a cabo, ante la falta de condiciones propicias.

La concentración en la matrícula, por parte de las IES, de la investigación, de los profesionistas, etcétera, guarda estrecha relación con situaciones de carácter histórico y cultural y con el actual nivel de desarrollo socioeconómico. Por ello, resulta sumamente complejo, aunque sería conveniente, pensar en la movilidad entre instituciones. En lo referente a la contratación de nuevos docentes o personas que poseen doctorado, resultaba sumamente interesante la propuesta; sin embargo, el número de doctores en nuestro país era y es muy escaso. Como la misma OCDE señaló, solo 2.5% de los profesores de licenciatura poseían ese grado [OCDE, 1997: 65 y 77].

La OCDE también propuso ampliar el sistema de estímulos salariales y verificar que no hubiera un deslizamiento hacia una atribución por antigüedad.

• *Recursos financieros.* En el estudio de la OCDE sobre educación superior, se señala que las instituciones públicas reciben del gobierno federal la mayor parte de sus recursos, sin criterios claros de adjudicación de los presupuestos. Sin embargo, se reconoce que la crisis económica de 1980 afectó el presupuesto destinado a las IES, de modo que: “El poder adquisitivo del presupuesto institucional entre 1974 y 1990 cayó en más del 50% en términos reales” [1993: 65 y 77], lo que afectó fuertemente a las IES.

Las posiciones de la OCDE en cuanto al financiamiento de la EPS se mantuvieron durante nuestro periodo de estudio. En 2007, el director de educación de la OCDE, Barry McGaw, al comentar los resultados que obtuvieron los estudiantes mexicanos en el Programme for International Students Assessment (PISA) y el porcentaje del PIB dedicado a educación, insistió en la necesidad de quitar recursos a educación superior para destinarlos a educación básica, con el argumento de que los graduados de educación superior obtienen beneficios por los que deberían realizar contribuciones a la educación básica, por razones de equidad. Esta posición contrasta con la idea de financiamiento educativo del BM, que ha ido cambiando, ya que actualmente este organismo reconoce que en los países pobres el Estado necesita participar para elevar los niveles educativos.

Evolución de las concepciones sobre financiamiento educativo

Entre los acuerdos de las instituciones internacionales de crédito y otros organismos que se ocupan de la educación, la ciencia y la cultura, encontramos la coincidencia en el reconocimiento de la pobreza en que vive buena parte de la población mundial y la tendencia a la agudización de estas disparidades.

Ya para el año 2000, el BM señalaba: “Actualmente, dos mil millones de personas viven en los países de más bajos ingresos. Su ingreso medio tiene un poder adquisitivo que equivale a una dieciseisava parte del que disfrutaban los mil millones de personas de los países de ingresos más altos” [BM y Unesco, 2002: 111].

También se señala que en los países en desarrollo se concentra la mayoría de los niños y los jóvenes, muchos de los cuales carecen de acceso a la educación: “Aunque los países en

desarrollo tienen más de 80% de la población del mundo, sus estudiantes del ciclo terciario suman solo la mitad del total a nivel mundial, y una proporción mucho menor recibe una educación superior de alto nivel” [BM y Unesco, 2002: 105].

El BM y la Unesco reconocen que la brecha educativa y tecnológica se ha profundizado en las dos últimas décadas, y que existe vinculación entre desarrollo económico y educación superior, por lo que se les debe asignar un lugar entre los temas centrales de la agenda internacional para el desarrollo. Sin embargo, dadas las carencias de los países pobres, se plantea que un Estado requiere concentrar sus esfuerzos en cubrir la educación primaria y secundaria, ya que el gasto en estos niveles impacta a sectores más amplios de la población, además de que en muchos países se exige la secundaria para la incorporación al mercado de trabajo.

En cuanto a la brecha tecnológica, en muchos de los documentos que revisé se aprecia una aparente contradicción entre la necesidad de avanzar en el manejo de las tecnologías, el reconocimiento de que estas se desarrollan en las instituciones públicas de educación superior y la insistencia —sobre todo del BM— de que el Estado no debe apoyar este nivel educativo. Sin embargo, como se pudo ver en los documentos de financiamiento de la educación superior, detrás de la disminución del financiamiento público está la preocupación de los organismos crediticios de contener el gasto educativo, para mantener la disciplina fiscal, así como la necesidad de abrir nuevas actividades rentables al capital, sin importar el desarrollo de un país o el bienestar social. De acuerdo con el BM, como ya se señaló, la razón es que el nivel educativo superior es altamente selectivo, ya que a él solo tienen acceso las clases medias, por lo que resulta poco equitativo apoyarlas, además de que es muy oneroso financiar la educación superior.

Hasta antes de la Conferencia Mundial de Educación Superior que tuvo lugar en la Unesco del 5 al 9 de octubre de 1998 en París, este organismo consideraba que los principales

problemas educativos a tratar eran: el financiero, el ingreso escolar, la calidad educativa, la igualdad, el aprendizaje a lo largo de la vida, la incorporación al mercado de trabajo de los egresados, la tecnología, la vinculación con los negocios y la industria, el desarrollo personal, la libertad académica, la autonomía y la paz mundial.

A partir de esa reunión, el BM trató de imponer su posición, mediante la cual pretendía acabar con la universidad tradicional y con el perfil de los profesionistas que laboran en estas instituciones. Sin embargo, como producto de esta reunión y dadas las diferencias entre la Unesco y el BM, se decidió formar un Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad, integrado por expertos independientes, cuya misión era elaborar un documento que abordara diversos temas que atañen a la educación superior, entre ellos el financiero.

Como resultado de ese esfuerzo, en el año 2000 se publicó *La educación superior en los países en desarrollo; peligros y promesas* [BM, 2000]. En lo concerniente al financiamiento en el trabajo, se cuestiona la perspectiva neoclásica que ve a la educación superior como fuente de mayores ingresos y mayores impuestos. Este enfoque, pierde de vista el efecto de la educación superior en el desarrollo económico. En las conclusiones del documento se señala la importancia del Estado en el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior, ya que la educación es esencial para el desarrollo de un país.

En 2003, el BM publicó *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*:

Este documento fue preparado, al igual que el reporte de 1995, por un equipo encabezado por Jamil Salmi. Por ello, es notable la rectificación del enfoque presente en el texto. Se hace notar, en primer lugar, que “a pesar de las dificultades metodológicas para medir los efectos externos de la educación terciaria, los importantes beneficios públicos registrados indican que no

realizar una inversión suficiente puede tener costos muy altos para cualquier país. Entre estos se encuentra la disminución de la capacidad para competir con eficacia en las economías regional y global, el aumento de la brecha económica y social, el descenso de la calidad de vida, el deterioro de la salud y la disminución de la expectativa de incremento del gasto público en programas de bienestar social imprescindibles, y el debilitamiento de la cohesión social” [Rodríguez, 2005].

En este mismo documento se advierte la importancia de que el Estado destine aproximadamente 1 % del PIB a educación superior. Sin embargo, como ya se señaló, la OCDE no comparte esa posición e insiste en la necesidad de disminuir recursos a educación superior, para destinarlos a educación básica.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

*La educación superior y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*²

En esta parte analizaré algunos factores que explican los cambios en la educación superior y en específico en el financiamiento de la misma, a partir de la participación de México en distintos acuerdos internacionales. La disminución y reestructuración del financiamiento de la educación superior está estrechamente vinculada a la firma del TLCAN y al ingreso de México en la OMC, así como a la firma del GATS. Estos tres hechos limitan las posibilidades del Estado para actuar en favor de las necesidades educativas nacionales.

El TLCAN forma parte de los procesos de integración regional que se dieron a inicios de la década de los noventa y

² Esta parte se basa en el trabajo denominado *Viento del Norte. TLC y privatización de la educación superior en México*, de Hugo Aboites [1997].

mediante los que se eliminaron barreras arancelarias, se suprimieron algunas instituciones del Estado de bienestar, se desregularon los flujos de inversión, se orientó la economía hacia las exportaciones y se profundizaron los procesos de privatización. A través del TLCAN, Estados Unidos impuso reglas, leyes y políticas a su favor, con lo que anuló el poder soberano del gobierno mexicano para determinar políticas que sirvieran a sus intereses.

La negociación del TLCAN por parte del gobierno mexicano estuvo relacionada con la estrategia de cambio estructural, la apertura comercial y la finalidad de hacer competitiva la economía mexicana. Como señalan Estay y Sánchez [2006: 38]: “La versión oficial mexicana sobre el TLCAN es que se trataba de aprovechar los flujos comerciales ya existentes y eliminar trabas, de tal forma que sus efectos sobre su economía serían positivos sobre las exportaciones, inversiones, empleos y salarios” [Estay y Sánchez, 2006: 38].

En los hechos, con la firma del TLCAN, México “aceptó” un patrón de especialización económica en función de las necesidades de la economía de Estados Unidos, el cual buscó mejorar su competitividad mediante la apropiación de nuestra energía y recursos naturales y la utilización de fuerza de trabajo barata.

El TLCAN, vigente a partir del primero de enero de 1994, contiene una serie de disposiciones que cambiaron la orientación de la educación pública mexicana —en específico la superior—, ya que dejó de ser un derecho, una conquista del pueblo de México, y se convirtió en una mercancía más.

El Tratado amplió el espacio privado restringiendo el espacio público. En educación este proceso se dio “mediante la comercialización de los servicios y bienes relacionados con la educación, por medio de su definición como un campo de inversión abierto a capitales transnacionales y de las limitaciones que se imponen al gobierno y al Estado para mantener y ampliar los espacios educativos públicos” [Aboites, 1997: 21].

Para poder acotar la participación del Estado en el ámbito educativo —la educación pública surgida de la Revolución mexicana—, fue necesario hacer ajustes legales: modificar el artículo Tercero de la Constitución (en 1993, sobre gratuidad), previo al inicio de la vigencia del Tratado, y algunas otras leyes como la Nueva Ley General de Educación (1994) y la Ley de Inversión Extranjera (LIE) (1993), en la cual la educación es un área más de inversión, regida por leyes trinacionales; además de cambiar la Ley General de Profesiones. Estas transformaciones se realizaron como parte de un proceso de integración comercial con América del Norte, en donde los funcionarios mexicanos no tomaron en cuenta las necesidades nacionales.

Con la transformación del artículo Tercero constitucional, el Estado se compromete a impartir educación preescolar, primaria y secundaria, de modo que la educación superior queda fuera de la cobertura financiera estatal y se abre a la privatización.

En lugar del compromiso de financiamiento gubernamental que garantizaba la gratuidad de la educación en todos sus niveles, el Estado se convierte en un promotor de la educación superior. Con las modificaciones al artículo Tercero, la reducción de la gratuidad de la educación, en específico la superior, queda establecida en la Constitución.

El proceso privatizador de la educación se profundizó con la nueva Ley General de Educación (LGE) que señala: “Las autoridades educativas [...] promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento” [Presidencia de la República, 1993].

Con la integración económica, además de cambiar el marco legal de la educación, se readecuó el uso y propiedad del conocimiento y, en consecuencia, el papel de la educación superior.

En México, tradicionalmente los conocimientos han sido generados en instituciones públicas de educación superior, de donde egresa la mayoría de los cuadros calificados, aunque con la firma del TLCAN hay una tendencia a privatizar y

comercializar el conocimiento, a producir conocimientos rentables que no toman en cuenta las necesidades sociales. Como Aboites señala:

La autonomía, la gratuidad, el carácter de masas, progresista y amplio de la educación superior, la democracia y la profesionalización del quehacer universitario; es decir, las tendencias generadas por la historia de la educación superior mexicana han sido puestas severamente en cuestión. Los nuevos vientos esbozan un perfil universitario caracterizado por la incorporación directa de las instancias gubernamentales y empresariales a la conducción universitaria, el fin de la gratuidad y el comienzo de la restricción al acceso a la universidad, la vinculación lo más estricta posible del conocimiento universitario con el de la producción, la organización vertical de la conducción universitaria, la fragmentación del trabajo en la educación (incentivos a la productividad) y con ello, la segmentación y desprofesionalización de los trabajadores universitarios [Aboites, 1997:14].

Los artículos del TLCAN vinculados a la privatización de la educación superior son:

• *Capítulo 10° Compras del sector público.* Los gobiernos de Norteamérica se comprometen a “liberalizar sus procedimientos en lo que a compras gubernamentales se refiere [...] de tal manera que se establezcan oportunidades para los proveedores de cada país y que estas sean transparentes, predecibles no discriminatorias y balanceadas” [Aboites, 1997: 23].

Se incluyen las entidades relacionadas con la educación, la ciencia y la tecnología, entre las que destacan:

Instituto Nacional de Tecnología del Agua, Inegi, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Consejo Nacional

de Fomento Educativo, Secretaría de Educación Pública, Comisión de Fomento Industrial, Instituto Nacional de Educación de Adultos, ISSSTE, Conacyt, CAPFCE y también, Conasupo [Aboites, 1997: 23].

Estas instituciones requieren trabajadores calificados que deben competir con firmas y trabajadores estadounidenses con niveles tecnológicos diferentes, situación que obliga a reorientar el currículo de las IES.

• *Capítulo 11° Inversión.* Se establece el trato igualitario a los inversionistas de las tres naciones firmantes. En el Tratado, la educación queda, por primera vez, abierta a la inversión extranjera. Ya no existen limitaciones constitucionales ni en la LGE, ni en la LIE que impidan la inversión en educación.

Dadas las asimetrías de los tres países firmantes del TLCAN, se genera una gran vulnerabilidad, debido a las posibilidades de penetración de la inversión estadounidense en las áreas rentables de la educación en México, además de los inconvenientes político-ideológicos, de la participación privada en dicho sector. De acuerdo con la LGE, cualquier inversionista puede abrir un centro educativo en el país de cualquier nivel con solo demostrar: a) que ha contratado el personal con preparación adecuada para impartir educación; b) que sus instalaciones cuentan con las condiciones de higiene, seguridad y pedagógicas que las autoridades competentes determinen; y c) que los planes y programas de estudio sean autorizados por las autoridades correspondientes [Presidencia de la República, 1993:, Art. 55].

La LIE señala que en educación las inversiones extranjeras son posibles y legales, y no se requiere permiso para ellas mientras no rebasen 49% de la inversión global. En caso de rebasar este porcentaje se requerirá la autorización de la Comisión de Inversión Extranjera.

• *Capítulo 12° Comercio transfronterizo de servicios.* Se incluye cualquier tipo de compras de servicios, como los educativos y de investigación. La participación del Estado en la educación, como ya se mencionó, está acotada por el Tratado, y el Estado tiene ahora una supervisión externa acordada en el TLCAN.

Para cumplir con este capítulo, se tuvieron que reglamentar los servicios profesionales trinacionales y modificar la Ley de Profesiones, así como crear el Ceneval, institución privada que aplica exámenes nacionales de ingreso para bachillerato y licenciatura, así como para egresados de algunas profesiones. Este organismo “responde a la necesidad de ofrecer al mercado trinacional de instituciones y profesionistas, sistemas de medición y diferenciación, por un lado entre las instituciones, y, por otro, entre sus egresados” [Aboites, 1997: 73].

• *Capítulo 13° Telecomunicaciones.* Se establece el acceso a las redes públicas de telecomunicaciones por parte de particulares, limitando la participación del Estado a la creación de infraestructura. Por ello, el acceso a bancos de datos, redes de comunicación y supercarretera de la información tendrá que ser pagado por los usuarios. Esta parte de los servicios educativos, que adquieren especial relevancia en la actualidad, son ahora privados. El Tratado excluye al Estado de la nueva educación que requiere el uso de las telecomunicaciones. Las empresas que participan en este sector son grandes corporaciones, con las que las firmas mexicanas difícilmente pueden competir.

• *Capítulo 15° Política en materia de competencia monopolios y empresas de Estado.* Se limita la acción pública, para ampliar los espacios comerciales. Se identifica interés público con monopolio; el cual solo puede existir si no afecta los intereses privados, aunque se reconoce que en

ciertos ámbitos, como el educativo, es necesaria la participación del Estado.

- *Capítulo 17° Propiedad intelectual.* Se protege el conocimiento que concentran las grandes corporaciones, ámbito en el que las empresas mexicanas carecen de capacidad de competir. Se establecen disposiciones para perseguir y castigar a las personas que infrinjan los derechos de propiedad y se restringe el uso de patentes.

Ante el TLCAN, el Estado y la sociedad pierden poder: se crea una autoridad supranacional que limita la soberanía y la posibilidad de que el gobierno mexicano responda a las necesidades sociales. La educación queda supeditada a un tratado comercial, a la capacidad de las grandes empresas y de los demandantes (estudiantes), restringiendo el derecho de los ciudadanos.

OMC, GATS Y EDUCACIÓN SUPERIOR

En esta parte del trabajo analizaré los cambios en el financiamiento de la educación superior a raíz, del ingreso de México a la OMC y el GATS.

La OMC es el principal organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Tiene su origen en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Se creó en 1994, como producto de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, el cual funcionaba mediante rondas sucesivas de negociación. Administra los acuerdos comerciales negociados por sus miembros, en concreto el GATS, y el Acuerdo sobre Comercio de Propiedad Intelectual (TRIP, por sus siglas en inglés). Asimismo, es un foro de negociaciones comerciales multilaterales; administra los procedimientos de solución de las diferencias comerciales (disputas entre países); supervisa las

políticas comerciales; y coopera con el BM y el FMI, con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre las políticas económicas y comerciales a nivel mundial.

A pesar de que teóricamente el libre comercio no figura entre sus objetivos, en la práctica, la OMC es un foro en el que los Estados miembros buscan acuerdos para la reducción de aranceles y por tanto para la liberalización del comercio, y en ella se resuelve cualquier disputa comercial que pudiera surgir entre sus miembros con respecto a los acuerdos alcanzados.

Hacia 1986 se inició la Ronda Uruguay, que finalizó en 1994, en la cual se logró introducir negociaciones que rebasan el ámbito de lo comercial. Cuatro aspectos destacan: los servicios, los derechos de propiedad intelectual, el sector agrícola y lo relativo al tratamiento de las inversiones.

La incorporación de estos temas es producto de la presión de los países desarrollados, en específico Estados Unidos. Como señalan Estay y Sánchez:

La importancia económica de los mismos radica en las características estructurales que ha venido desarrollando la economía mundial: creciente peso del sector servicios, destacando los financieros y los vinculados a las tecnologías de la información; mayor contenido de conocimientos en las mercancías y servicios (resultado de la revolución científico-tecnológica); y la creciente profundización de la internacionalización del capital (que impulsaba fuertemente el desarrollo de la manufactura integrada globalmente) [Estay y Sánchez, 2006: 34].

El GATS, creado en 1994, como parte de la OMC, es un acuerdo muy amplio que restringe las acciones de los gobiernos en el sector servicios, imponiendo sanciones comerciales. Su propósito es liberalizar progresivamente el “comercio de servicios”.

El GATS entró en vigor en enero de 1995, pero las negociaciones comenzaron oficialmente a principios de 2000. En marzo de 2001, el Consejo del Comercio de Servicios estableció las

directrices y procedimientos para las negociaciones. La Declaración de la Conferencia Ministerial de Doha (noviembre de 2001) respaldó la labor, reafirmó las directrices y procedimientos para las negociaciones, y estableció como plazo para la conclusión de las negociaciones el 1° de enero de 2005.

El comercio de servicios se define de manera muy amplia, para incluir la IED en servicios, tales como salud, educación, agua, pensiones y transporte. La liberalización implica la eliminación de cualquier medida gubernamental que pudiera favorecer a un proveedor nacional frente a uno extranjero, por ejemplo, los subsidios públicos preferenciales. Significativamente, también incluye terminar con los monopolios públicos, así como la desregulación, cuando una norma se considera demasiado onerosa para los inversionistas y proveedores de servicios extranjeros.

Los líderes de la OMC han descartado las afirmaciones de que el GATS llevaría a la privatización de los servicios públicos. Apoyan su declaración señalando una disposición que establece que el GATS no se aplica a servicios “suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental” y otras muestras del lenguaje del GATS que protegen el derecho de los gobiernos a reglamentar. Pero ese lenguaje ofrece poco consuelo a quienes están preocupados por el potencial para limitar la reglamentación.

Un punto crucial en este debate es que ninguno de los términos clave del acuerdo está definido y serán determinados únicamente por los paneles de resolución de disputas de la OMC. En consecuencia, cualquier afirmación de que el GATS protege los servicios públicos debe ser recibida por lo menos con escepticismo.

Las organizaciones comerciales internacionales y los acuerdos de libre comercio no son nuevos:

Lo que sí resulta novedoso de esta etapa es que en los mismos no solo se regula el comercio de bienes, sino también el

comercio de servicios, incluyendo entre estos últimos los servicios sociales y culturales, así como la propiedad intelectual, el movimiento de capitales y las normas relativas a la regulación de la inversión [Feldfeber y Saforcada, 2005: 7].

Con la creación de la OMC, se genera una nueva normatividad internacional que va más allá del control de los Estados y de los derechos humanos. Los Estados renuncian a políticas sociales que afecten los esquemas comerciales.

El GATS es el primer conjunto de normas jurídicas que abarca el comercio internacional de servicios, dentro de los cuales la educación en sus distintos niveles constituye un servicio comercial más y por lo tanto debe abrirse al mercado. Los servicios considerados por el GATS se organizan por sectores y son los siguientes [Feldfeber y Saforcada, 2005: 12-13]:

1. Servicios prestados a las empresas.
2. Servicios de comunicaciones.
3. Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos.
4. Servicios de distribución.
5. Servicios de enseñanza.
6. Servicios relacionados con el medio ambiente.
7. Servicios financieros.
8. Servicios sociales y de salud.
9. Servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes.
10. Servicios de esparcimiento cultural y deportivo.
11. Servicios de transporte.
12. Otros servicios.

Dentro de los servicios de enseñanza, se distinguen cinco categorías [Feldfeber y Saforcada, 2005: 12-13]:

- Servicios de enseñanza primaria.
- Servicios de enseñanza secundaria.
- Servicios de enseñanza superior.

- Servicios de enseñanza de adultos.
- Otros servicios de enseñanza.

Como se aprecia en esta lista, la educación y los servicios sociales se comercializan con la liberalización al igual que los servicios financieros, empresariales, de turismo, etcétera.

La posibilidad de comercializar la educación depende de los distintos Estados, pero la inclusión de la educación en la lista del GATS crea la posibilidad de un mercado educativo. A continuación nos referiremos a cinco temas que considero que impactan la educación en este nuevo contexto.

1. *Propiedad intelectual*. La educación superior está estrechamente vinculada al desarrollo científico y tecnológico y, por lo tanto, al conocimiento. Entonces, resulta central revisar el acuerdo de la OMC sobre propiedad intelectual, es decir, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los Adpic).

El acuerdo de la OMC sobre propiedad intelectual:

...consiste básicamente en una serie de normas que rigen el comercio y las inversiones en la esfera de las ideas y de la creatividad. Esas normas establecen derechos de autor, las patentes, las marcas de fábrica o de comercio. Las indicaciones geográficas utilizadas para identificar a los productos, los dibujos y modelos industriales, los esquemas de trazado de los circuitos integrados y la información no divulgada, por ejemplo los secretos comerciales, aspectos todos estos conocidos como “propiedad intelectual” [OMC, 2104].

Este acuerdo beneficia a los países desarrollados, que poseen el mayor número de patentes, y sanciona a todos aquellos países que incumplen los acuerdos de propiedad intelectual. De acuerdo con la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), en 2005 Japón y Estados Unidos poseían respectivamente 28% y 21% de las patentes en vigor en el mundo [OMPI, 2007].

Como ya se mencionó, la brecha educativa y tecnológica se ha ampliado entre los países desarrollados y los que no lo son, situación que se ha agravado por la emigración de científicos del tercer mundo a los países desarrollados, en donde encuentran trabajo bien remunerado y posibilidades de crecimiento.

El acuerdo sobre propiedad intelectual enfrenta varias controversias, entre las que destacan: las de patentes de medicamentos (por ejemplo, la de los fármacos antivirales contra el sida); la de cultivos y semillas, en que la producción tradicional de semillas puede ser controlada mediante la propiedad intelectual; o las múltiples de derechos de autor.

Los derechos de autor no han desalentado el desarrollo del conocimiento, pero se han convertido en una traba para el acceso del mismo, ya que mediante los tratados comerciales se pretende determinar qué conocimientos son de interés público.

Como se ve de lo antes expuesto, existen importantes similitudes entre los acuerdos comerciales como el TLCAN y los planteamientos de la OMC, uno de los cuales es la definición de los servicios transnacionales que incluyen: 1) suministro transfronterizo; 2) consumo en el extranjero; 3) presencia comercial, y 4) presencia de personas físicas.

En educación, el consumo en el extranjero es común en el nivel superior, en los estudios de grado y posgrado, así como en los cursos de idiomas. La presencia de personas físicas está vinculada a la contratación de profesores. El suministro transfronterizo está estrechamente relacionado con los cursos y carreras virtuales, así como con la venta de materiales escolares; este tipo de servicios no requiere instalaciones en el país de los demandantes (consumidores).

Los tratados de libre comercio y la OMC también coinciden en el comercio sin discriminación:

- *Trato de nación más favorecida.* De acuerdo con la OMC, los países no deben discriminar a ninguno de sus socios comerciales.

- *Trato nacional.* Se debe dar un trato igualitario a los inversionistas nacionales y extranjeros. Significa que las políticas educativas o culturales pueden quedar en manos de inversionistas nacionales o extranjeros. El Estado ya no controla ni regula la educación, aunque, de acuerdo con la OMC, cada país elige qué mercados desea abrir. Sin embargo, el GATS contiene un capítulo que se titula “Liberalización progresiva”, en el que se va avanzando a partir de rondas sucesivas de negociación con la intención de comercializar todos los servicios.

En Europa, los únicos dos países que no liberalizaron su educación fueron Suecia y Finlandia, los cuales cuentan con los niveles más altos de educación; Austria participa en convenios educativos con algunas restricciones. Como resultado de estos acuerdos comerciales, los Estados han perdido capacidad de regular su educación. Los más afectados han sido los países en desarrollo, que no pueden competir. Estados Unidos, por ejemplo, exporta 6 billones de dólares e importa solo un billón de dólares en servicios educativos [Feldfeber y Saforcada, 2005: 30].

En síntesis, con los tratados de libre comercio, se mercantilizan la educación, la salud y los servicios sociales; se convierten en fuentes de ganancia y, en aras de los derechos individuales, se pierden los derechos sociales. Así, se limita la posibilidad de llevar a cabo estrategias coherentes de desarrollo nacional.

2. *Evaluación.* A pesar de la importancia de la evaluación con el proceso de globalización, solo nos referiremos a esta en la medida en que esté vinculada al proceso de privatización y comercialización de la educación superior.

Durante los años noventa, los procesos de reforma educativa realizados en el marco de la reforma del Estado favorecieron, sin ser necesariamente su objetivo, los procesos de

comercialización. El establecimiento de sistemas de evaluación de la calidad educativa y los nuevos modelos de administración educativa crearon condiciones que potenciaron la competencia y el proceso de comercialización de la educación. “La centralidad de la evaluación se basa en dos aspectos: por un lado, la potencialidad de la comercialización de test; por el otro, la importancia que adquiere la información estandarizada y comparable cuando se intentan instalar mecanismos de competencia” [Feldfeber y Saforcada, 2005: 32].

En México, hasta antes de la firma del TLCAN, el Estado realizaba las funciones de evaluación a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Después de la firma del TLCAN, el gobierno propició que la evaluación de la educación se privatizara, lo cual implica que se privilegiaron criterios empresariales y privados en los procesos de evaluación, con lo cual se marginaron o eliminaron los criterios públicos y de interés nacional. En el nivel medio superior y superior, las evaluaciones están a cargo del Ceneval, organismo privado fundado en 1994.

La Sección Mexicana de la Coalición Trinacional en Defensa de la Universidad Pública, calculaba que en 2004, a 10 años de su fundación, el Ceneval había obtenido 2 900 000 pesos por la venta de 14 300 000 exámenes, lo que significaba una clientela cautiva superior a 12% de la población total del país.

3. Liberalismo educativo. La privatización de los servicios sociales fue la respuesta neoliberal a la crisis del Estado de Bienestar de la década de los setenta. Dentro de esta concepción, la educación es considerada un derecho individual y no social. Se enfatiza la libertad de elegir el tipo de educación que se desea adquirir, la excelencia académica, y la competencia como mecanismo para mejorar la calidad educativa. La autonomía financiera, de gestión y pedagógica son fundamentales para alcanzar los objetivos educativos de los individuos (en constante competencia).

La competencia y la libertad de elección representan las bases de las nuevas orientaciones de la educación, y guardan estrecha vinculación con el libre comercio y el “nuevo” mercado educativo.

Las responsabilidades del Estado en materia educativa se van privatizando. La calidad educativa pasa a ser responsabilidad de los agentes de mercado, de los individuos. La privatización forma parte de la reestructuración capitalista, que en el campo educativo se expresa en quien financia y quien suministra la actividad educativa; sin embargo, no es solo material, sino ideológica, de modo que la racionalidad capitalista, individualista, se vuelve hegemónica y penetra todos los estratos sociales.

4. Libre comercio y derecho a la educación. Históricamente, la educación estuvo vinculada al proyecto de nación, a la formación de ciudadanos. La educación como un servicio comercial supone una redefinición de su papel y función.

Con la firma del TLCAN y el GATS, la educación se convierte en un servicio comercial que responde a las necesidades de las empresas, no a las de la sociedad; es accesible a aquellos que tienen la capacidad de pagarla y cualquier empresa que cumpla con ciertas formalidades puede proveer servicios educativos. Los educandos ya no son vistos como ciudadanos con derechos, sino como clientes potenciales; de ahí la importancia de que las familias se involucren en la educación de sus hijos. Los ciudadanos, ahora consumidores, pierden su derecho social a la educación, de modo que se van perdiendo los derechos sociales en aras del mercado.

Con la liberalización comercial, los gobiernos que todavía suministran gran parte de los servicios sociales (salud y educación, entre otros) van cediendo terreno a las empresas, las cuales solo proporcionan estos servicios a los que pueden pagarlos. La educación entonces pierde su carácter democrático, su carácter social; ya no es parte del interés público de una

nación, sino simplemente un servicio más, accesible a las personas con capacidad de pago. Los servicios que ofrece el Estado son cada vez más limitados.

Así, las empresas educativas ofrecen educación estrechamente vinculada al mercado, con carreras que requieren poca inversión y generalmente un mínimo de equipamiento, para que sean rentables. No se investiga en la mayoría de las instituciones privadas, y son por naturaleza excluyentes, ya que para ingresar a ellas lo que importa es el nivel económico y no el académico.

La educación ya no se encuentra vinculada a un proyecto de desarrollo nacional, sino a necesidades mercantiles. Como toda empresa, la que invierte en educación busca la mayor rentabilidad.

La disminución de la participación del Estado en la educación superior, ciencia y tecnología, y el incremento de la mercantilización de la misma tienen múltiples consecuencias en el desarrollo de una nación. Por ejemplo, se disminuye la posibilidad de incrementar la competitividad nacional, fundamental en el proceso de globalización; también se recrea el estancamiento productivo, ya que muchos de los egresados de educación superior no encuentran empleos en el país y tienen que emigrar.

3. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

El objetivo del capítulo es mostrar la contradicción entre la importancia que asume la educación superior desde la segunda mitad del siglo xx, en especial en las dos últimas décadas, y las transformaciones de la participación estatal en México a partir de los ochenta, con la adopción de políticas neoliberales que han limitado la actuación del Estado en la educación, la ciencia y la tecnología. Tal contradicción sucede no obstante las importantes transformaciones en el proceso de reproducción del capital que ocurrieron con el advenimiento de la sociedad del conocimiento, el cual pone en el centro del crecimiento económico la aplicación del conocimiento en los procesos de reproducción capitalista.

Para alcanzar tal objetivo, el capítulo se divide en dos partes. En la primera, se exponen las tendencias mundiales de la educación superior, a partir de la segunda mitad del siglo xx, con la finalidad de examinar el comportamiento de este nivel educativo. También se señalan las opciones de política educativa que se llevaron a cabo en México y en algunos países de AL, a partir de la adopción de políticas económicas ortodoxas, en contraste con las políticas educativas seguidas en algunos países asiáticos en los que el Estado mantuvo su rectoría, mediante políticas que apoyaron el desarrollo nacional y la incorporación activa al mercado mundial.

En la segunda parte de este capítulo se abordan las políticas educativas en México durante el periodo de análisis (1980-2012), y se vinculan con el cambio en las políticas económicas

de estos años. Esta segunda parte se subdivide en periodos sexenales, ya que en México cada nuevo gobierno desarrolla en el discurso una “nueva política educativa” aunque, como se aprecia en este capítulo, a pesar de las diferencias sexenales, en el periodo de estudio se fueron creando las condiciones para disminuir la participación del Estado en la educación, en específico en la superior, y con esto responder a la disciplina fiscal y abrir el mercado educativo para la mayor participación del capital.

AVANCES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO

La Unesco, en la *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*, efectúa un señalamiento central para comprender el papel de la educación superior y el enorme reto que tienen países como el nuestro de implementar una política educativa adecuada. En este documento señala que:

...la segunda mitad de nuestro siglo pasará a la historia de la educación superior como la época de expansión más espectacular, a escala mundial, el número de estudiantes matriculados se multiplicó por más de seis entre 1960 (13 millones) y 1995 (82 millones). Pero también es la época en que se ha agudizado aún más la disparidad, que ya era enorme entre los países industrialmente desarrollados, los países en desarrollo y en particular los países menos adelantados en lo que respecta al acceso a la educación superior y la investigación y los recursos de que disponen. Ha sido igualmente una época de mayor estratificación socioeconómica y de aumento de las diferencias de oportunidades de enseñanza dentro de los propios países, incluso en algunos de los más desarrollados y más ricos. Si carece de instituciones de educación superior e investigaciones adecuadas que formen una masa crítica de personas cualificadas y cultas,

ningún país podrá garantizar un auténtico desarrollo endógeno y sostenible; los países en desarrollo y los países pobres, en particular, no podrán acortar la distancia que los separa de los países desarrollados industrializados. El intercambio de conocimientos, la cooperación internacional y las nuevas tecnologías pueden brindar nuevas oportunidades para reducir esta disparidad [Unesco, 1998a].

En ALC, durante las décadas de los sesenta y setenta se impulsaron procesos de reforma universitaria. Tales cambios coincidieron con el paso de una enseñanza superior elitista a una enseñanza superior de masas, así como la adopción del denominado modelo de “desarrollo hacia adentro” impulsado por la CEPAL.

En la región, el número de inscritos en educación superior se multiplicó por 27 entre 1950 y 1994, con lo que llegó a casi 8 millones de estudiantes; asimismo, la cifra calculada por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC, por sus siglas en inglés) y la Unesco era de 10 millones para el año 2000, y de 13 991 517 en 2003 [IESALC-Unesco, 2006: 245].

En México, en el año 1949 la SEP registra por primera vez 22 906 alumnos en educación superior, y en 1960 ya había 28 000 en este nivel [SEP, 2009]. Para el ciclo escolar 1995-1996, la matrícula llegó a 1 472 846 alumnos (1 395 082 en licenciatura, y 77 764 en posgrado), y para el ciclo escolar 2012-2013 sumó 3 460 000 [Calderón, 2012]. Esto se debió fundamentalmente al aumento de la cobertura del sistema educativo. Sin embargo, la Unesco considera que la expansión del nivel educativo superior no ha estado acompañada de la calidad y la pertinencia requerida, principalmente porque la tasa bruta de escolarización terciaria solo ha llegado a cubrir, en 2003, 28.5% del grupo de edad correspondiente, muy lejos de la cobertura lograda en los países desarrollados, que para 2001 era de 54.6% [IESALC-Unesco, 2006: 245].

Cuadro 3.1. Cobertura en educación en países seleccionados

País	2002 (%)	2010* (%)
Estados Unidos	81.4	95
Canadá	59.1	ND
Argentina	56.3	71
Japón	49.2	60
Chile	37.5	59
Brasil	28.2	ND
México	21.5	28

Fuente: Elaboración propia con cifras de Unesco [2006] y Unesco [2012].

* En 2010 se tomó la tasa bruta de matrícula (*gross enrollment ratio*).

El cuadro 3.1 muestra cómo México se encuentra muy rezagado en cuanto a su nivel de cobertura de la educación superior, con respecto a sus principales socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, así como con respecto a Japón y a países de desarrollo similar al mexicano en AL.

Junto con el crecimiento de la matrícula en ALC, también se dio un importante incremento de los docentes, que pasaron de 25 000 en 1960 a 700 000 en 1994. Asimismo, aumentaron las IES. En esta región la participación de la mujer en la educación superior ha ido en ascenso, puesto que alcanzó 54.4% de la matrícula en 2003 [IESALC-Unesco, 2006].

CAMBIOS EN LA POLÍTICA EDUCATIVA A PARTIR DE LOS AÑOS OCHENTA

Desde inicios de los años ochenta comenzó el proceso de privatización de la educación superior como consecuencia de la disminución de la participación del Estado en la educación superior y el aumento de la demanda.

El proceso de privatización de la educación superior en AL tiene como contexto el cambio del modelo económico y de política educativa; y responde fundamentalmente a dos políticas: 1) la disminución del financiamiento del Estado a la educación de nivel superior, y 2) el fomento al crecimiento de la inversión privada. También se observa cómo se ha dado un cambio en el papel de la universidad:

En la década de los sesenta existían muy pocas dudas en la mente de los dirigentes políticos y de los representantes de la comunidad académica sobre el papel clave de la educación superior como formadora de los recursos humanos de alto nivel; inclusive algunos sectores le atribuían el papel de conciencia crítica del desarrollo social. El debate actual está imbuido por una escuela de pensamiento “promovida incluso por algunos organismos internacionales de financiamiento que pone en tela de juicio la eficacia de la educación superior, particularmente la pública, cuestiona su eficiencia económica y su rentabilidad social, y discute la prioridad y cuantía de las inversiones destinadas a este nivel educativo” [Burbano, 1999].

A partir de los ochenta, muchos gobiernos impulsaron reformas que modificaron el papel del Estado y del sector privado en relación con la educación superior. Como señalan Kent y Ramírez [2002: 139]: “La difundida crítica a la acción del Estado en muchas esferas de la sociedad legitimó una crítica a la educación pública también”.

Estas reformas legislativas las resume la CRESALC (Conferencia Regional sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe) /Unesco en los siguientes puntos: “i) nuevas modalidades de coordinación de los subsistemas de educación superior; ii) formas laxas de control de las instituciones privadas; iii) variados modelos de evaluación de los sistemas, instituciones y programas, y iv) modificaciones sustanciales de los mecanismos de asignación de los recursos públicos” [Burbano, 1999].

Los gobiernos comenzaron a evaluar a la universidad pública a partir de criterios de eficiencia, eficacia y calidad, mecanismos los cuales limitan el financiamiento a estas instituciones. Las respuestas institucionales a estas políticas han sido muy diversas, pero en mayor o menor medida han procurado adaptarse a los cambios impuestos por las transformaciones de la sociedad, de la economía, la cultura y a las transformaciones científico-tecnológicas.

PROYECTOS ALTERNATIVOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En contraste con lo que ha sucedido en México y en varios países de AL, en nuestro periodo de estudio y en materia de política educativa, en varios países de Asia se hicieron importantes avances en educación superior, ciencia y tecnología.

La diferencia fundamental, en cuanto a reproducción económico-social a partir de las dos últimas décadas del siglo XX, entre el Estado mexicano y el Estado coreano o de Taiwán, fue la activa participación de sus gobiernos en el proyecto de desarrollo nacional sin dejar de contribuir en el libre mercado. En estas naciones, el Estado impulsó políticas de sustitución de importaciones para desarrollar empresas de alta tecnología.

Los gobiernos de estos países de Asia fomentaron el desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología para apoyar la creación de nuevas empresas. Se impulsaron políticas nacionalistas que se habían utilizado en AL décadas atrás, para poder incorporarse a actividades de punta: “Así, por ejemplo, en la República de Corea y en la provincia china de Taiwán la producción de computadoras portátiles y teléfonos celulares comenzó cuando los países de salarios altos [desarrollados] llevaban varios años produciéndolos a gran escala” [Amsdem, 2004: 77].

El nacionalismo económico permitió a estos países crear instituciones de ID de propiedad gubernamental, así como fomentar la educación superior generando las condiciones para el establecimiento de empresas de alta tecnología.

Entre 1985 y 2005, obtuvieron un doctorado en Estados Unidos 153 117 asiáticos, y de este total 130 426 se graduaron en ingeniería y ciencias.

Cuadro 3.2. Asiáticos con doctorado en ciencias o ingenierías en EUA, por campo de conocimiento y país de origen, 1985-2005

Campo del conocimiento	Asia	China	Taiwán	India	Corea del Sur
Todos los campos	153 117	44 345	22 914	21 623	24 139
Ciencias e ingeniería	130 426	41 677	19 187	18 712	18 872
Ingeniería	48 166	12 784	8 816	8 172	7 273
Ciencias	82 260	28 893	10 371	10 540	11 599
Ciencias agrícolas	5 313	1 313	709	434	728
Ciencias biológicas	20 973	9 957	2 658	2 668	2 132
Ciencias de la computación	5 850	1 360	970	1 515	745
Ciencias de la tierra, la atmósfera y el océano	2 947	1 345	388	243	366
Matemáticas	6 236	2 692	739	575	829
Medicina y otras ciencias afines	4 026	813	753	727	413
Ciencias físicas	19 735	8 934	2 234	2 479	2 429
Psicología	2 005	297	297	238	318
Ciencias sociales	15 175	2 182	1 623	1 661	3 639
Ni ciencias ni ingenierías	22 691	2 668	3 727	2 911	5 267

Fuente: Division of Science Resources Statistics en National Science Foundation [2008]. Se incluyen los doctorados extranjeros con residencia temporal o permanente.

En el caso de Taiwán, el gobierno estimuló la industria de alta tecnología por medio de incentivos fiscales, la creación de parques científicos y la inversión en instituciones gubernamentales de ID. El papel protagónico del gobierno en actividades estratégicas de alta tecnología se tradujo, por ejemplo, en la creación de industrias de discos compactos, pantallas de cristal líquido y circuitos integrados. Asimismo, el gobierno se declaró a favor de la liberalización económica, y abrió sus mercados a una mayor competencia transnacional, pero mantuvo su rectoría en la política industrial, principalmente en el sector de alta tecnología. Conviene destacar que las mercancías de alta tecnología en las que el gobierno taiwanés centró su estrategia de sustitución de importaciones ya eran productos maduros, por lo que el riesgo de este tipo de inversiones era menor que el de productos tecnológicos nuevos.

El mérito de este tipo de inversiones fue la selección que hicieron estos gobiernos a partir de comités de empresarios, funcionarios y expertos universitarios, así como el subsidio gubernamental para apoyar las nuevas inversiones, otorgado después de una exhaustiva investigación acerca de cómo iba a ser utilizado.

Las industrias de alta tecnología son convenientes para los países porque requieren trabajadores calificados bien pagados, y las utilidades son mayores que las de las actividades tradicionales. Conviene destacar que los proyectos de ID más importantes en estos países se realizan en instituciones gubernamentales que investigan con independencia.

Las manufacturas de alta tecnología han incrementado su participación dentro del sector manufacturero, mientras que en el ámbito mundial en 1985 era de cerca de 12% y en 2005 pasó a 19%. Por regiones, la zona del mundo que más incrementó su participación fue Asia, de 29 a 41% en dos décadas; dentro de esta región, China destacó por un incremento mayor, al pasar de 2% a mediados de los noventa a 16% para 2005. En cambio,

la participación de la Unión Europea en las manufacturas de alta tecnología declinó: de cerca de 25 % a mediados de los noventa a 16 % en 2005. Por su parte, Estados Unidos incrementó su participación en este tipo de industria, de 17 % a mediados de los ochenta a 24 % en 2005 [National Science Foundation, 2008].

En contraste con la situación descrita para estos países de Asia, el gobierno mexicano ha disminuido su participación y financiamiento en la educación superior, la ciencia y la tecnología (véase capítulo 4), lo mismo su intervención en los sectores estratégicos para el desarrollo nacional. Como Amsdem [2004: 89] nos recuerda, refiriéndose a AL: “El sistema educativo no se orienta a la investigación que tiene aplicaciones industriales. Los laboratorios gubernamentales también han sido descuidados por el afán liberal de recortar el presupuesto público”.

SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

El periodo que nos interesa abordar, de la liberación financiera a 2012 tiene como antecedente inmediato el inicio de las políticas neoliberales, a partir de las cuales se empieza a disminuir el financiamiento educativo. Por ello, dividiré esta parte de mi exposición en dos subapartados: el primero, desde el inicio de las políticas neoliberales hasta la liberación financiera; y el segundo, de la liberación financiera al año 2012.

Asimismo, subdividiré por sexenios cada uno; porque a pesar de la continuidad de ciertas políticas macroeconómicas en educación, cada seis años se plantea, en el discurso, una “nueva” política educativa que presenta ciertas peculiaridades.

Inicio de las políticas neoliberales

1982-1988. Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado

Una característica importante de este sexenio es el cambio drástico en las formas de intervención del Estado, singularizado por el ajuste económico y la contracción de la participación estatal en el ámbito económico, para dejar actuar las libres fuerzas del mercado, lo cual a grandes rasgos se tradujo en lo siguiente:

1. La privatización de múltiples empresas públicas.
2. La disminución del gasto social y de inversión.
3. El cambio en los esquemas de financiamiento.
4. Una mayor presencia de las fuerzas del mercado; la apertura de la economía, y la reestructuración de la misma.

En el gobierno de Miguel de la Madrid se aplicó el modelo neoliberal apegado a la ortodoxia, con la denominada política de “ajuste”. Las medidas llevadas a cabo durante este gobierno priorizaron el saneamiento de las finanzas públicas mediante políticas que marginaron las obras de infraestructura y el crecimiento de servicios estratégicos como la educación, especialmente la de nivel superior, así como el desarrollo científico y tecnológico, sectores fundamentales para elevar la competitividad en el mercado internacional.

Por primera vez, desde el fin de la Revolución mexicana, se evidenció la contradicción entre los objetivos de la política educativa y la política económica que se llevó a cabo durante este sexenio. El proyecto nacionalista surgido de la Revolución mexicana, que consideraba a la educación un derecho social, un derecho de las mayorías, cambió a partir de este gobierno.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se siguió considerando a la educación como prioridad nacional, pero el proyecto de nación había cambiado; de ahí la incoherencia entre el proyecto educativo y la política económica que se adoptó.

El fracaso de las políticas económicas basadas en el déficit y la contratación de deuda, así como la presión ejercida por el FMI y el BM influyeron en el cambio de política económica y con ello en la modificación de las políticas de financiamiento educativo. Los neoliberales opinaban que la inflación y el déficit externo eran resultado del exceso de demanda, producto a su vez del déficit público en ascenso y del incremento exagerado de la oferta monetaria; de ahí la importancia de disminuir la participación del Estado en la economía.

Durante el sexenio se avanzó en la reestructuración económica mediante lo siguiente:

- La liberación económica
- La apertura a la IED
- El impulso a la exportación manufacturera
- La disminución de la intervención económica del Estado y la privatización del sector estatal de la economía

Dentro de este proyecto, las maquilas tuvieron un papel fundamental, pues se acrecentó su participación de 2.8 a 10% del PIB de 1982 a 1988. En cuanto a la reducción de la participación estatal en la economía, se aprecia una fuerte disminución del gasto programable, el cual pasó de 28.2% del PIB en 1982 a 22% en 1987, tanto en los gastos de inversión como en el gasto corriente. El Estado se retiró de empresas estratégicas y rentables, al igual que de otras que no eran importantes; en ese entonces, la desincorporación respondía más a criterios ideológicos que de tipo financiero. Por otra parte, se dio un importante crecimiento de la IED que pasó de 10786.4 a 24087.4 millones de dólares [Salinas, 1994: 154].

En síntesis, esta estrategia gubernamental generó importantes modificaciones en el sistema productivo nacional, y aceleró el proceso de apertura de la economía y la desintegración del sector paraestatal. El costo de dicha política fue un enorme deterioro social, la pérdida de soberanía económica y

política, la profundización de los desequilibrios económicos, la desindustrialización, el desplome del mercado interno y la instauración de un modelo de acumulación exportador que nos ha hecho cada vez más vulnerables.

Revolución educativa

La política educativa del régimen de Miguel de la Madrid fue denominada oficialmente “Revolución educativa”, y partía de un diagnóstico minucioso de la educación elaborado en el Programa Nacional de Educación (Pronae), Cultura, Recreación y Deporte 1984-1986 [SEP, 1984], que señaló las características de la educación y sus limitaciones.

El diagnóstico en materia educativa era similar al de anteriores regímenes, pero con otro proyecto de país. De un Estado nacionalista, que privilegiaba el desarrollo económico y social, se dio el giro a un Estado mínimo, preocupado por la disciplina fiscal, la estabilidad monetaria y financiera, el mercado y la apertura externa. De ahí la incoherencia entre el proyecto económico y la política educativa que se pretendía seguir.

Durante el sexenio se restringió el presupuesto educativo, y se profundizaron las limitaciones que ya presentaba la educación. En materia educativa, las nuevas políticas se tradujeron en:

- La disminución del gasto real en educación, en todos los niveles.
- La disminución del ritmo de crecimiento de la matrícula.
- La caída de la población estudiantil en primaria y en educación normal.
- La disminución de la tasa de crecimiento de la educación superior.
- Una impresionante disminución del gasto *per cápita* a pesar del limitado crecimiento de la matrícula.

- Una fuerte caída del nivel salarial, del personal que trabajaba en los distintos niveles educativos.

En educación superior, en el mismo periodo destacan:

1. La disminución de la tasa media anual de crecimiento de la matrícula, la cual fue de 3.5% en el periodo 1982-1988, frente a 6.7% de 1976-1982 y 15.7% de 1970-1976, que lo situaba por debajo del crecimiento poblacional del grupo de 20 a 24 años, el cual aumentó a un ritmo de 3.9% anual de 1982 a 1988 [Fuentes, 1989: 7].
2. La caída del gasto real destinado a educación superior, que en 1988 representaba apenas 64% del gasto real de 1982.
3. El diagnóstico gubernamental con respecto a la educación superior, en el que se consideraba excesivo el número de egresados de este nivel.

El último señalamiento es coherente con el proyecto de país maquilador impulsado durante el sexenio. De ahí la importancia que adquirió la educación media terminal.

Liberación financiera y educación

1988-1994. Sexenio de Carlos Salinas de Gortari

Después de un sexenio de políticas neoliberales era claro que estas no habían impulsado el crecimiento con estabilidad de precios, ya que la estabilidad de precios no se sustentaba en incrementos de la productividad. Sin embargo, el nuevo gobierno, convencido de la viabilidad del modelo, amplió las áreas de influencia del capital nacional y extranjero, con la intención de insertarse en la economía mundial mediante la creación de condiciones que permitieran el flujo de capitales hacia México para poder financiar los desequilibrios macroeconómicos.

El gobierno logró negociar la deuda pública externa en 1990, y el TLCAN en 1993, con el cual profundizó la liberación comercial; además, liberalizó las finanzas y la inversión extranjera. De este modo, se obtuvo la confianza del sector privado nacional y extranjero, y se recuperó el acceso al mercado internacional de capitales.

Así se financia el déficit de cuenta corriente, se incrementan las reservas internacionales, y se mantiene estable la moneda. Y es esto lo que permitió bajar la inflación y alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas, ya que las políticas de ajuste de corte contraccionista neoliberal, por sí solas habían sido incapaces de alcanzar estos objetivos [Huerta, 1994: 106].

La apertura económica se dio después de un periodo en el que no había crecido la inversión productiva, y se había estancado la formación de recursos humanos calificados, sin una industria de bienes de capital y sin tecnología propia.

Se abrió la economía sin tomar en cuenta la estructura productiva, bajo el supuesto de que la competencia impulsaría el desarrollo de las fuerzas productivas, incrementaría la productividad y, por lo tanto, mejorarían las condiciones de acumulación. A esta situación habría que agregar que la liberalización se dio con el predominio de políticas contraccionistas y la ausencia de política industrial y crediticia.

La apertura económica facilitó el libre flujo de mercancías y capitales, así como la libre operación de empresas transnacionales que llegaron con sus tecnologías. La gran entrada de importaciones evidenciaron las limitaciones de la industria nacional; esta se fue transformando y la industria manufacturera se desestructuró internamente, con lo que aumentaron los coeficientes de importación. A pesar de los problemas antes mencionados, al final del sexenio se había logrado disminuir la inflación, recuperar el crecimiento, frenar el desempleo y reducir la pérdida del salario real.

Política de modernización educativa

La política educativa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, denominada oficialmente “política de modernización educativa”, formaba parte de un proyecto más amplio de modernización nacional. Este pretendía transformar a la sociedad creando las condiciones adecuadas para la expansión del capital, del cual se reestructuraría la dinámica económica del país.

Las cuestiones educativas fueron consideradas fundamentales desde el inicio del régimen. Se incluyeron en el PND y posteriormente en otros programas sectoriales, entre los que destaca el Programa de Modernización Educativa, así como la creación del Comité Nacional de Concertación para la Modernización Tecnológica. Sin embargo, el discurso sobre la necesidad de impulsar la educación no se concretó en hechos hasta 1992, cuando se emprendieron cambios significativos en la materia y en específico en su componente presupuestal.

Desde el PND, al referirse a la modernización económica, se señalaba que se requería más y mejor educación, mayor y mejor capacitación de los trabajadores, así como el uso adecuado y eficiente de la tecnología propia y extranjera de acuerdo con su rentabilidad y conveniencia, lo cual se traduciría en mayor productividad y más competitividad. A partir de estos planteamientos el gobierno delineó los siguientes objetivos educativos:

- a) Conseguir una primaria para todos.
- b) Redefinir pedagógicamente la secundaria y la educación media y superior, y promover su vinculación con las necesidades sociales y comunitarias.
- c) En las universidades, se pretendía que la investigación fuese innovadora y alcanzar la excelencia académica; también impulsar la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Para lograr los objetivos previos, se buscaba:

- Mejorar la calidad del sistema educativo, en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional.
- Elevar la escolaridad de la población.
- Descentralizar la educación, y adecuar la distribución de la función educativa a las necesidades de la modernización y de las características de los diversos sectores de la sociedad.
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

De acuerdo con el PND, las principales acciones para mejorar la calidad del sistema educativo eran: promover las tareas de investigación e innovación, y enfatizar la cultura científica en todos los niveles del sistema; depurar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza; vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria, para conformar un modelo integral de educación básica; vincular, reorientar y fortalecer la educación media superior y superior conforme a las exigencias de la modernización del país; mejorar los procesos de formación y actualización de maestros; establecer la carrera magisterial; fortalecer la infraestructura física del sector; y enriquecer y diversificar la obra editorial educativa y cultural, principalmente la destinada a niños y jóvenes.

Desde el inicio del sexenio, se planteó la necesidad de crear un sistema de educación básica que incluyera el último año de preescolar, la educación primaria y la secundaria. El logro más importante en este nivel se dio con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el 18 de mayo de 1992, después de múltiples negociaciones entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el Ejecutivo, y el recién nombrado titular de la SEP, el doctor Ernesto Zedillo, y los gobiernos estatales.

Con ese Acuerdo, se federalizó la educación básica, aunque la SEP siguió siendo la encargada de vigilar el cumplimiento del artículo Tercero constitucional y de la Ley Federal de Educación, así como de promover los planes de estudio para toda la República. El cambio más importante en lo concerniente al financiamiento de la educación básica es el hecho de que desde entonces los presupuestos se ejercen por entidad federativa. Inicialmente se dio apoyo financiero a los estados más pobres, pero con el tiempo se ha visto que las entidades federativas con más limitaciones económicas carecen de la capacidad de financiar su educación.

En cuanto a la revalorización del magisterio, conviene destacar el incremento salarial que se dio a los profesores de educación básica en esta administración. En su último informe de gobierno, Carlos Salinas de Gortari señaló:

Año con año, se han incrementado las percepciones del magisterio, con lo cual la plaza de menor remuneración ha pasado de 1.5 a 3.3 salarios mínimos generales. La mayoría de los maestros percibe más de cuatro salarios mínimos; aumentamos en 100% sus percepciones en términos reales, entre 1988 y 1994 [Salinas, 1994].

Lo que el Ejecutivo federal no señaló es que estos incrementos salariales se otorgaron después de una amplia movilización de los profesores de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Durante el sexenio, se estableció la carrera magisterial, mediante la cual se planeaba desarrollar un sistema escalafonario de promoción horizontal, con el fin de que los maestros aumentaran su nivel de ingreso de acuerdo con ciertos criterios de evaluación, en los que se consideraba antigüedad, grado académico, actualización, preparación y desempeño profesional.

En el marco del Acuerdo se reformaron los artículos Tercero y 31 constitucionales, con lo que se establecía como obligatoria

la educación secundaria. También se aprobó la nueva LGE. La educación tecnológica fue considerada fundamental para responder a las demandas de la producción. En este periodo se crearon nuevos colegios descentralizados de educación tecnológica, así como nuevos tecnológicos y universidades tecnológicas. Al terminar el sexenio, el subsistema público de educación tecnológica superior estaba integrado por el Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos (69 institutos), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), y las Universidades Tecnológicas de Netzahualcóyotl, Tula y Aguascalientes, las últimas de las cuales eran producto de la política educativa sexenal; asimismo, los tecnológicos ofrecían 43 licenciaturas y 53 posgrados, y en ellos se realizaban 240 proyectos de investigación [Guevara, 1994: 109-110].

En 1992, se creó el Comité Nacional de Concertación para la Modernización Educativa, con el cual se planeaba hacer más eficiente la asignación de recursos destinados al desarrollo tecnológico del país, mediante la identificación de prioridades de acuerdo con la demanda de proyectos, innovación y adaptación tecnológica. Este Comité estuvo integrado por representantes del sector público, de la iniciativa privada, de los bancos, de los centros de desarrollo tecnológico y de las IES.

El impulso a la educación técnica se reflejó en un aumento de la matrícula. Según el subsecretario de Educación Tecnológica, la demanda de este tipo de educación pasó de 19% de los egresados de educación media, al inicio del sexenio, a 23% en 1994.

En cuanto al financiamiento, el apoyo a las diversas instituciones de educación tecnológica fue muy diferente y selectivo. Se dio impulso a las consideradas de “excelencia”, o a las que se crearon durante esta administración, como las ya mencionadas Universidades Tecnológicas de Netzahualcóyotl, Tula y Aguascalientes, a la vez que se descuidó a otras como el IPN.

Educación superior

La educación superior fue adquiriendo importancia durante el sexenio, en la medida en que la firma del TLCAN mostró las limitaciones y la relevancia de este nivel educativo. En el Tratado y mediante distintos cambios legislativos que se hicieron en este gobierno, quedaron sentadas las bases para ampliar el proceso de privatización y comercialización de la educación superior. Los planteamientos iniciales para la modernización de la educación terciaria fueron:

- Descentralizar la educación superior.
- Desconcentrar la matrícula en algunas carreras tradicionales.
- Vincular la educación con las necesidades de la sociedad.
- Revisar los sistemas de planeación de la educación superior.
- Alentar la superación del personal académico, a fin de que ello se refleje en mejoras salariales.
- Definir las políticas de posgrado.
- Modernizar los institutos tecnológicos.
- Modernizar el Sistema Nacional de Orientación Vocacional y Educativa.
- Destinar mayores recursos a la educación superior.

En octubre de 1989, el gobierno presentó el Programa para la Modernización Educativa [SEP, 1989]. En el capítulo dedicado a educación superior e investigación científica y tecnológica, se señalaba que la evaluación era uno de los elementos clave para modernizar este nivel educativo y que su objetivo principal era mejorar la calidad educativa para formar a los profesionales que requiere el desarrollo nacional.

Como producto de ese diagnóstico, se creó el Programa Nacional de Estímulos al Desempeño, mediante el cual se pudo “premiar” a los académicos más productivos, y dividir y fragmentar las demandas de incremento salarial. Se estableció un

sistema de evaluación cuantitativo que no tomó en cuenta las necesidades de docencia e investigación, pero que en los hechos mantuvo un mayor control de los trabajadores académicos e incrementos diferenciales de salario vía estímulos, los cuales favorecieron a los académicos que tenían los niveles más altos y cumplían con los requisitos formales establecidos por las autoridades. Sin embargo, se mantuvieron bajos los salarios del conjunto de los trabajadores universitarios.

En este sexenio se realizaron varias evaluaciones de las universidades mexicanas tanto internas como externas. Asimismo, hubo una tendencia a incrementar el gasto en educación, que pasó de 3.5% del PIB en 1988 a 6.1% en 1994, aunque el gasto real en educación pública de 1982 fue casi igual al de 1994, este último el más alto desde 1983. No obstante, si se examina el comportamiento del gasto en educación superior, resalta que de absorber 15.5% en 1989, pasó a 16.7% del mismo en 1994, mínimo incremento que coincidió con el aumento al subsidio educativo como proporción del PIB.³

Ciencia y tecnología

En este gobierno se consideró que la promoción de la ciencia y la tecnología eran condición necesaria para el desarrollo y para insertar al país en la economía global, en mejores condiciones de competitividad. Sin embargo, fue hasta 1992, igual que en educación, cuando se incrementó significativamente el gasto federal en ciencia y tecnología; en ese año este ascendió a 37 billones de pesos, lo que significó un incremento de 58.5% en términos reales respecto a 1988, según el anexo estadístico del cuarto informe de gobierno.

³ Conviene recordar que durante este sexenio se obtuvieron importantes ingresos producto de la venta de empresas paraestatales; así, de 1 153 entidades paraestatales, para 1991 solo quedaban 247. Entre las ventas destaca la de Teléfonos de México, por la cual el gobierno obtuvo 6 180 millones de dólares [Bancomext, 1992: 220-229].

Para canalizar mayores recursos a ciencia y tecnología, en 1992 se contrató con el BM un crédito por 189 millones de dólares para la creación de cuatro proyectos de alta calidad; dentro de estos se encontraba el Programa de Apoyo a la Ciencia en México, al que se destinaron 150 millones de dólares.

Las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto relacionadas con la ciencia y la tecnología pasaron a formar parte de las responsabilidades de la SEP, al igual que las entidades que aquella coordinaba, con lo cual se conformó el sistema SEP-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Si hacemos un breve recuento de los resultados en materia educativa en este sexenio, podemos ver:

- El estancamiento del crecimiento de la matrícula en todos los niveles.
- El incremento del gasto educativo global con respecto al sexenio anterior, aunque en el mejor de los años (1994) solo alcanzó un nivel similar al que se tenía en 1982.
- El aumento del gasto *per cápita*, como producto del crecimiento del gasto en educación y el bajo incremento de la matrícula.
- El aumento de las percepciones salariales de los maestros de educación básica, vinculado a las luchas de los profesores de la CNTE.
- La generalización de la evaluación como una forma selectiva de incrementar las percepciones de los académicos y para poder establecer comparaciones entre distintas instituciones.
- La descentralización de la educación primaria, con lo cual el gobierno federal delegó a los Estados parte del financiamiento educativo.
- Se hicieron modificaciones legales (explicadas en el anterior capítulo) que crearon las condiciones adecuadas para la privatización y comercialización de los servicios educativos, en especial los de educación superior.

1994-2000. Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León

El gobierno de Ernesto Zedillo puede dividirse en dos etapas: la primera, en la que al nuevo gobernante le correspondió asumir los errores políticos y de política económica del gobierno de Carlos Salinas, con la crisis iniciada en 1994 y la caída del PIB de 1995; y la segunda, en la cual durante cuatro años la economía mexicana tuvo tasas positivas de crecimiento.

En diciembre de 1994 la moneda se devaluó 90.1 % y la inflación repuntó, en 1995 el PIB bajó 6.2 %, y el sistema financiero estuvo a punto de caer en la insolvencia. En el ámbito social, el desempleo y la pobreza volvieron a crecer.

Para tratar de contrarrestar estas dificultades, se implementó un programa de ajuste, que limitó el consumo interno y disminuyó los salarios reales. A principios de 1995 se anunció el Programa de Emergencia Económica, mediante el cual se pretendía: a) reducir el déficit de cuenta corriente, b) crear las condiciones para una pronta recuperación de la actividad económica y el empleo, y c) tratar de que el efecto inflacionario de la devaluación fuera lo más reducido posible.

La estrategia para lograr el ajuste se basó en llegar a acuerdos entre los sectores productivos para evitar presiones inflacionarias, reducir el gasto público, estimular la inversión privada, y el apoyo financiero con recursos internacionales para estabilizar la situación económica.

En la estrategia para superar la crisis y alcanzar el crecimiento se mantuvieron como prioridades la disciplina fiscal y monetaria. El gobierno de Zedillo consiguió préstamos a cambio de petróleo, reprogramó el pago y el servicio de la deuda externa y consiguió reducir su participación relativa en el PIB, a costa del endeudamiento interno.

La ayuda financiera externa fue fundamental para la recuperación económica, ya que salvó a los grandes inversionistas

nacionales y extranjeros. México contó con una línea de crédito de 51 mil millones de dólares para hacer frente a la crisis financiera de 1995, compuesta por un préstamo del Departamento del Tesoro (20 000 millones de dólares), otro del FMI (10 000 millones de dólares) y uno más de corto plazo del Banco de Pagos Internacionales (10 000 millones de dólares). En esta negociación, el petróleo quedó como garantía de los préstamos realizados por Estados Unidos.

El saldo de la deuda externa pasó de 138 859.6 millones de dólares en 1994 a 165 464.2 millones de dólares en 1995 [Zedillo, 2000: 88]. La crisis iniciada en 1994 se prolongó durante 1995, por lo que el gobierno tuvo que modificar la estrategia de crecimiento, sin renunciar al modelo neoliberal. La estrategia de Zedillo se basó en la atracción de IED, con la finalidad de impulsar la actividad manufacturera de exportación para hacer crecer la economía.

En los últimos seis años México ha captado un promedio anual de 11.9 millones de dólares en IED, esta cifra triplica el promedio anual de los montos recibidos en los seis años previos. De junio de 1994 a junio de 2000, la IED recibida por nuestro país sumó 77 921.7 millones de dólares, con lo cual México se ubica entre los principales países receptores de IED en los países en desarrollo [Zedillo, 2000: 132].

En este contexto, el crecimiento de la economía estadounidense fue fundamental para el desarrollo del sector exportador, como uno de los pilares del crecimiento. Durante el sexenio, el apoyo a la industria maquiladora fue muy importante. Asimismo, se mantuvo la apertura comercial y financiera, al igual que las medidas encaminadas a reducir el poder adquisitivo de los salarios y a disminuir el gasto gubernamental, con la finalidad de contener la inflación.

A fin de limitar el crecimiento de la demanda agregada y disminuir las presiones inflacionarias, el BM pasó de una

política monetaria neutra a otra restrictiva, mediante la aplicación del denominado “corto”: retiro diario de la circulación de un monto determinado de dinero.

Con la concentración del ingreso y la reducción del consumo privado y público, especialmente el gasto social, se aminoraron las presiones inflacionarias a costa del incremento del desempleo, la caída de los salarios y la disminución del gasto social. Sin embargo, a pesar de la contracción de la demanda interna, la economía creció debido al aumento de las empresas manufactureras de exportación.

La estrategia durante este gobierno profundizó la dependencia hacia la economía estadounidense, y con esta las características que debían tener los trabajadores mexicanos; un país maquilador no requiere trabajadores calificados. En las maquilas, que en este periodo se instalaron en el norte del país, se contrató principalmente a mujeres jóvenes con poca calificación.

En 1998, estalla una nueva crisis y el gobierno la afronta y la aplaza mediante el blindaje financiero, que consiste en enfrentar los pasivos internos con fondos de pensiones y préstamos de contingencia. La crisis y el rescate bancario afectaron el financiamiento educativo, aunque el principal motivo para no invertir en educación era obligar a las IES a financiarse con la comercialización y privatización de sus servicios, y abrir un campo rentable al capital privado.

En el sexenio, el gasto federal en educación, a precios constantes de 2002, pasó de 227 359.9.9 millones de pesos en 1994 a 239 559.6 millones de pesos en 2000, es decir, una tasa de crecimiento promedio anual de alrededor de 1.05%.⁴ De acuerdo con datos de los informes de gobierno, de 1995 a 2006, a precios constantes de 2002, el gasto público en educación se incrementó en 206%, mientras el privado lo hizo en 1 194 por ciento.

⁴ Cálculos propios realizados con base en datos del anexo estadístico del informe de gobierno de 2007 [Zedillo, 2000].

Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece como objetivo de la política de desarrollo social combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en las distintas regiones y sectores del país. Para ello, se considera necesario partir de una perspectiva estratégica que solo se conseguirá mediante el crecimiento económico, la generación de empleos y una mejor distribución del ingreso: “Esto implica la inversión en capital humano, lo cual es fundamental no solo para impulsar el bienestar social sino para garantizar mayor productividad, crecimiento económico y lograr el objetivo superior de mayor justicia social y equidad” [Zedillo, 1995: 84].

El propósito central del Plan en educación básica era garantizar a todos los niños y jóvenes educación gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico. De acuerdo con este documento, la importancia de la educación básica radica en que atiende al mayor número de estudiantes, constituye la base para el aprovechamiento en los niveles posteriores y representa para muchos mexicanos su única instrucción formal.

Con respecto a la educación media superior y superior, se señala la importancia del conocimiento como factor determinante del desarrollo y generador de oportunidades de empleo, mejores ingresos y beneficios sociales. Mediante la educación superior se fortalecería la capacidad de investigación, que permitiría una mejor comprensión de los problemas nacionales.

En el PND, el gobierno refrendó en el discurso su compromiso con las IES, el respeto a la autonomía universitaria y el apoyo a la excelencia académica. En el mismo documento destacan sus declaraciones con respecto al apoyo a la ciencia, al comprometerse a modernizar la infraestructura para la investigación y reforzar los programas para la formación

de recursos humanos. Asimismo, se afirma que: “En el contexto de la globalización, es imperativo que nuestro país adquiriera mayor capacidad para participar en el avance científico mundial y transformar esos conocimientos en aplicaciones útiles, sobre todo en materia de innovación tecnológica” [Zedillo, 1995: 89].

En materia financiera, el gobierno se comprometía a apoyar todos los niveles educativos. Sin embargo, de acuerdo con el anexo estadístico del sexto informe de gobierno, si bien durante el sexenio el gasto federal en educación (como proporción del gasto total programable) tuvo un aumento de 4%, al pasar de 22.7 a 26.9%, entre 1994 y 2000 con relación al PIB se redujo de 4.6 a 4.2% [Zedillo, 2000].

En cuanto a la participación porcentual de los distintos niveles educativos en el gasto federal, se le siguió dando importancia a la educación básica, como lo recomendaban las instituciones financieras internacionales. El nivel básico fue el que registró más incremento durante el sexenio: en 1994 se le asignó 51.89% del gasto federal, y 64.78% en el año 2000. En educación media hubo incrementos a lo largo del sexenio, pero con una participación porcentual que terminó prácticamente como inició: en 1994 se le asignó el 9.91% y en el año 2000 el 9.61%. En educación superior, el porcentaje del gasto federal asignado fue fluctuante: en 1994 contaba con 16.73% del gasto federal; 16.45% en 1997 y 18.06% en el año 2000.

Al finalizar el sexenio la situación de la educación era la siguiente:

- En preescolar no se cumplió la meta de llegar a 3.7 millones de alumnos: en 2000 había inscritos 3.4 millones de niños.
- La cobertura de la educación primaria rebasó las estimaciones de 14.5 millones de estudiantes, ya que en el último año de gobierno había inscritos 14.8 millones de niños.
- En secundaria, a pesar de que se amplió la cobertura, no se logró la meta prevista, de rebasar los 3 millones de

alumnos que había en el año 2000; tampoco se pudo mejorar la eficiencia terminal, que pasó de 76.2% en 1994 a 75.7% en el último año de gobierno.

- En materia de analfabetismo, la meta era disminuirlo a 7% y al final del sexenio este había aumentado a 10 por ciento.
- En educación media superior, se alcanzó la meta de 3 millones de alumnos, aunque la mitad de los jóvenes en edad de cursar este nivel educativo quedaron fuera de la escuela.
- En educación superior, se rebasó la meta de 1.8 millones de alumnos, y en el último año de gobierno se alcanzó una matrícula de 2 millones. Conviene destacar que la expansión de la educación superior recayó en el sector privado, que en la mayoría de los casos solo invierte en carreras que le resulten rentables y no realiza investigación, así como en la apertura de modalidades de enseñanza tecnológica. Durante el sexenio no se abrió ninguna universidad pública, y no obstante el incremento de la matrícula, ocho de cada 10 jóvenes en edad de cursar estudios superiores no tenían acceso a este nivel educativo.

Como se observa, el discurso no coincidió con los hechos, y en materia de financiamiento no se cumplió con los compromisos iniciales. El financiamiento a la educación y, especialmente de la superior, resultó insuficiente, como consecuencia de la crisis, del rescate bancario y también para presionar a las instituciones públicas a buscar financiamiento alternativo, al igual que a comercializar sus servicios.

La matrícula de educación tecnológica presentó el mayor crecimiento, en contraste con el estancamiento de las instituciones tradicionales de educación superior. La expansión de la educación tecnológica estuvo vinculada, como en el sexenio anterior, a las necesidades empresariales y al papel que le asignaron a México los organismos de crédito internacional y la firma del TLCAN.

Los conflictos financieros afectaron a muchas IES. La máxima expresión de ellos fue la huelga estudiantil en contra del incremento de cuotas en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con duración de más de 10 meses. Asimismo, a finales de los noventa se creó el Sistema Nacional de Educación Superior, de carácter público y privado, en el que los programas de financiamiento quedaron condicionados a la realización de ciertos cambios. También se limitó la autonomía universitaria, que debió adecuarse a los nuevos lineamientos del Estado para conseguir financiamiento.

En noviembre de 1999, en medio de la huelga de la UNAM, se aprueba en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) el documento “La educación superior hacia el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo” [ANUIES, 2000], que delinea el camino que debe seguir la educación superior hasta el año 2020.

En este texto se establece, por ejemplo, “que todas las IES (Instituciones de Educación Superior), principalmente las públicas, deberán establecer límites a la matrícula escolarizada.” [...]. Allí mismo se consolida la idea de un Sistema de Educación Superior (sin el adjetivo de “pública”) que trata de manera indiferenciada a las instituciones públicas y privadas, con lo que se apunta claramente a que el reparto de los recursos del Estado sea también indiferenciado. Se incorpora también la idea de una coordinación única para el Sistema de Educación Superior, a cargo de funcionarios del gobierno, rectores de universidades públicas y rectores de universidades privadas y representantes empresariales, [...]; se acepta la vinculación universidad-empresa; el fortalecimiento de las estructuras de evaluación restrictivas; se abre paso al aumento de colegiaturas de los estudiantes y se les plantean nuevos requisitos y, tal vez lo más importante, se establece como la visión oficial de la universidad mexicana aquella que se deriva del horizonte de la globalización y la competitividad internacional [Aboites, 2003: 63].

2000-2006. Sexenio de Vicente Fox Quesada

Durante el gobierno del presidente Fox se mantienen las políticas económicas ortodoxas, a pesar de que en su campaña presidencial prometió un modelo económico distinto al populista o al neoliberal; una economía humana y moderna, con una tasa de crecimiento de 7% y con la generación de 1 300 000 empleos anuales.

En contraste con lo prometido, de 2001 a 2006, la tasa media de crecimiento anual real del PIB, según el BM, fue de alrededor de 2.5%: “De acuerdo con datos de Inegi en el año 2000 había 12 420 684 trabajadores asegurados en el IMSS [Instituto Mexicano del Seguro Social]; en 2006 existían 13 483 684. Es decir que en el periodo de referencia los trabajadores asegurados en el IMSS aumentaron 1 063 000” [*El Financiero*, 23 de noviembre de 2006]. Si la demanda anual de nuevas plazas es de 1 300 000, el rezago acumulado fue de aproximadamente 6 millones de empleos.

Durante el sexenio se mantuvo la reducción de la participación del Estado en la economía, así como la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal. El BM mantuvo su política de control de la inflación, sin importar la generación de empleos ni el crecimiento económico, esto debido que con la autonomía de esta institución lo prioritario es el control inflacionario, a pesar de que al inicio del gobierno la economía se hallaba estancada.

Igual que en el sexenio anterior, las autoridades monetarias y hacendarias del gobierno atribuyeron la recesión mexicana a causas externas, especialmente a la desaceleración de la economía estadounidense y no a la política económica procíclica que estaban aplicando. En esta recesión se continuó utilizando el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria. La apreciación del peso mexicano generó una fuerte sobrevaluación cambiaria, con la consecuente pérdida de competitividad de la producción nacional, lo que provocó un creciente desequilibrio en la balanza de bienes y servicios.

Para tratar de contener ese desequilibrio, se mantuvo la política monetaria restrictiva y la austeridad fiscal. La apreciación del tipo de cambio incentivó el consumo de importaciones y redujo la capacidad de exportación. Como ya se ha señalado, la política monetaria que persigue como único objetivo el control de la inflación no incide en el crecimiento económico ni en la generación de empleo. Junto con estas políticas, la política fiscal restrictiva contribuyó a la recesión.

A pesar de la política económica, la economía mexicana se reactivó en 2004, y tuvo como fundamento el alto precio del petróleo en los mercados internacionales, junto con la mayor exportación de crudo; en 2004 se obtuvieron, por este concepto, 136 638.9 millones de pesos arriba de lo programado. “Además, se generaron otros ingresos adicionales (no petroleros) por 29 525.4 millones de pesos, derivados principalmente de mayores ventas de electricidad y de ingresos del IMSS y del ISSSTE por encima de lo estimado” [Calva, 2005: 81].

Gracias a la intervención del Congreso de la Unión, con esos recursos extra se logró un mayor Presupuesto de Egresos para 2004, que se destinó a inversión en infraestructura y en el sector energético, así como al gasto social y agropecuario.

En el crecimiento económico de 2004 también influyó: 1) la política monetaria, que favoreció el descenso de la tasas de interés, propiciado por la disminución de la tasa de interés de la Reserva Federal estadounidense; 2) el abaratamiento del dinero, que estimuló el consumo privado y la inversión fija bruta; 3) el incremento de las exportaciones que se sustentó en la depreciación del peso y el crecimiento de la economía de Estados Unidos.

En 2005 el crecimiento de la economía fue de 3%, producto de la reducción del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de nuevas restricciones monetarias y del menor dinamismo del sector exportador no petrolero de la economía,

debido a la desaceleración de la economía estadounidense y a la pérdida de competitividad de México frente a otras economías, principalmente la China, así como al comportamiento de la tasa de interés.

En 2006 la economía creció a 4.5%, en parte beneficiada por los altos precios del petróleo. Sin embargo, desde finales de 2006 se incrementaron algunos precios de productos básicos como la tortilla, el pan y el huevo, y servicios como el impuesto predial y las casetas de peaje.

Política educativa

El PND 2001-2006 considera que la educación es estratégica para el desarrollo nacional, porque eleva la inteligencia individual y colectiva, a la vez que fomenta la emancipación de las personas y las sociedades, así que debe ser la punta de lanza para combatir la pobreza y la inequidad. Por esta razón, el gobierno destinaría recursos crecientes al sector educativo, el cual debería alcanzar a todos los mexicanos, sin dejar a ninguno fuera por falta de recursos económicos, tratando de alcanzar una cobertura similar a la de los países con los que se tiene contacto [Fox, 2001].

El 28 de septiembre de 2001, se presentó el programa del sector educativo denominado Pronae 2001-2006. La política educativa de este sexenio es en muchos sentidos continuidad de las anteriores políticas neoliberales, aunque con algunos cambios en la forma. En cuanto a la educación superior, el “gobierno del cambio” mantuvo la tendencia a la modernización, privatización y mercantilización de la educación superior que impusieron los gobiernos que lo precedieron.

En el Programa Nacional de Educación Superior (Pronaes) 2001-2006, se reconoce que la educación constituye uno de los factores esenciales para el desarrollo de México y se señala que el nivel superior constituye: “un medio estratégico para

acrecentar el capital humano y social de la nación”. De acuerdo con el Pronaes, los principales programas de la educación superior están concentrados en lo siguiente:

1. El acceso, la equidad y la cobertura.
2. La calidad.
3. La integración, la coordinación y la gestión.

Con respecto al primer punto, en el Pronaes se califica una política de crecimiento del sistema basada en criterios de calidad y equidad, tomando en cuenta las diferencias regionales, sociales y étnicas.

En lo relativo al segundo punto, se propone mejorar la calidad, a la vez que flexibilizar los programas educativos; mejorar la eficiencia terminal, los índices de retención y ampliar las opciones de titulación; y vincular las funciones universitarias de docencia, investigación y difusión. Se mantiene la vigencia de la evaluación y se pretende desarrollar un sistema nacional de evaluación y acreditación que abarque a instituciones públicas y privadas.

En cuanto al tercer punto, se busca establecer un esquema de planeación nacional y estatal; crear condiciones que garanticen la articulación de las instituciones; la vinculación interinstitucional que asegure la movilidad de estudiantes y académicos; incrementar el financiamiento y la diversificación de este, y actualizar el marco jurídico.

No obstante lo anterior, al finalizar el gobierno de Fox se pudo ver que el acceso a la EPS tradicional se mantuvo restringido, y solo fue posible para los estudiantes que pudieron pagar educación privada o para algunos que optaron por programas públicos de educación técnica. Durante el sexenio aumentó la demanda pero no la oferta educativa pública, por lo que no se puede afirmar que haya mejorado la equidad.

La noción de calidad desde el sexenio salinista está estrechamente vinculada con la evaluación, cuyos parámetros de

medición internacionales responden no a las necesidades de desarrollo personal o de nuestra nación, sino a las de homogeneización para poder comercializar los servicios educativos. La evaluación también permite, en el caso de la educación pública, condicionar el financiamiento educativo al seguimiento de objetivos que define el gobierno en turno.

De acuerdo con el sexto informe de gobierno de Vicente Fox, los logros en materia educativa fueron los siguientes [Fox, 2006]:

- El gasto nacional en educación para 2006 fue de 622 390.9 millones de pesos, incluida la inversión pública y privada, monto superior en 5.7% real al ejercido en el año 2000.
- En 2006 el presupuesto educativo representó 7.1% del PIB, en contraste con 6.4% del presupuesto ejercido en el año 2000.
- El índice de analfabetismo de la población de más de 15 años disminuyó de 9.8 a 8% de 2000 a 2006.
- Nueve de cada 10 niños, de entre 4 y 15 años cursan educación básica.
- El promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años aumentó en el sexenio, de 7.6 a 8.2 años.
- De los alumnos que terminan la secundaria, 95.3% ingresan a escuelas de educación media superior.
- En educación media superior dos de cada cinco estudiantes cuentan con una beca.
- Se otorgaron 6 millones de becas.
- En educación superior se crearon 85 nuevos centros: 25 universidades tecnológicas, 11 universidades estatales, 18 universidades politécnicas, 27 institutos tecnológicos, cuatro universidades interculturales bilingües y una universidad pública federal.
- Durante esta administración se creó el Programa Nacional de Becas para Educación Superior (Pronabes), en beneficio de estudiantes de escasos recursos, a los que se otorgó un total de 322 200 becas.

- En 2006 había 41 799 investigadores con nivel de posgrado, 88% más que en el año 2000.⁵
- En el sexenio, el Conacyt invirtió 10 533 millones de pesos para becas de posgrado, tanto nacionales como extranjeras.
- Se proporcionó educación para la vida y el trabajo a 1 685 000 personas adultas, lo que representó un incremento de 840 000 beneficiados más que en el año 2000.
- Recibieron su certificado de primaria o secundaria 2 745 000 adultos.
- En el ciclo escolar 2006-2007, se incorporó Enciclomedia en las escuelas secundarias, con lo que se benefició a 3.9 millones de alumnos.

En síntesis, conviene señalar que Vicente Fox continuó con la tradición de los gobiernos precedentes de anunciar grandes avances en materia educativa. Sin embargo, si bien creció el gasto nacional en educación, la parte de este que más se incrementó fue la correspondiente al gasto privado.*

Se mantuvo el apoyo a la educación básica —a pesar de la mayor demanda en educación media superior y superior—, en respuesta a los compromisos del gobierno mexicano con organismos internacionales (BM, FMI, OMC y OCDE). Se avanzó en la diferenciación de opciones públicas de educación superior, especialmente las técnicas, pero se mantuvieron las restricciones financieras a las instituciones tradicionales de educación superior, entre las que se encuentran las instituciones federales y las universidades estatales.

⁵ Sin embargo, las diferencias con nuestros socios comerciales se mantuvieron: en 2002 México tenía ocho investigadores por cada 10 000 integrantes de la fuerza de trabajo; Estados Unidos, 91; y Canadá, 68 [anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Vicente Fox].

* Como ya se ha mencionado, en las universidades particulares se ofrecen carreras que requieren poca inversión para que sean rentables; en la mayoría no se realiza investigación ni difusión de la cultura. Como son negocios, solo se imparten carreras rentables para los dueños.

Cabe destacar que durante varios años el Ejecutivo propuso presupuestos limitados para la educación pública superior —aunque en el discurso oficial se reiteraba la prioridad de la educación—, los cuales fueron incrementados gracias a la participación del Congreso, que se opuso a varios de los presupuestos enviados por el presidente Fox.

Para 2003, el Congreso autorizó ampliaciones al presupuesto educativo por 2020 millones de pesos; en 2004 los legisladores adicionaron 2450 millones de pesos a la propuesta de presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); para 2005 los diputados resolvieron una ampliación cercana a los 8000 millones de pesos, que fue impugnada por el Ejecutivo Federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Federación, la cual congeló cerca de 4000 millones de pesos hasta el último trimestre de 2005, en que se abrió el candado judicial para repartir los recursos aprobados. A finales de 2005, Hacienda entregó al Congreso la peor propuesta de gasto educativo del sexenio: “En educación superior se recomendaba una disminución de más de 6000 millones de pesos sobre lo aprobado por el Congreso para el Presupuesto de Educación Federal 2005 y sobre 9000 millones de pesos por debajo de la estimación de gasto ejercido en el mismo año” [Rodríguez, 2006b].

Probablemente el único avance real del gobierno de Fox en materia educativa fue el programa de becas que benefició a muchos estudiantes a pesar de lo raquítico de las mismas.

2007-2012. Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa

El sexenio 2007-2012, de Felipe Calderón, estuvo marcado por la crisis financiera de 2008, a pesar de la cual se mantuvieron las políticas económicas ortodoxas y se le dio más importancia a la guerra contra el narco que a la promoción del desarrollo económico.

El gobierno de Felipe Calderón ha sido uno de los de menor crecimiento económico. De acuerdo con recientes informes de la CEPAL [2012] y el Inegi [2013], el crecimiento promedio anual durante el sexenio fue de apenas 1.96%. En el informe de la CEPAL [2012], se aprecia que en la gestión de Felipe Calderón la economía mexicana perdió peso en AL, ya que en 2006 el PIB nacional representaba 29.94% del total de la región, y bajó 20.72% en 2010. De acuerdo con esta misma fuente, de 2007 a 2012 México fue el país latinoamericano con menor crecimiento económico después de El Salvador (1.15%), ya que aun Haití creció 2.20% en el periodo señalado, a pesar del terremoto que lo asoló en enero de 2010.

El limitado crecimiento de México está vinculado con el modelo económico que se ha seguido desde inicios de la década de los ochenta y se ha traducido en la caída de los indicadores sociales. De acuerdo con la CEPAL, la pobreza y la indigencia pasaron en México de 31.7 y 8.7% en 2006 a 36.3 y 13.3%, respectivamente, en 2010. En cambio, en AL se reducían la pobreza y la indigencia, al pasar de 36.2 y 13.3% en 2006 a 22.6 y 12.3%, respectivamente, en 2010, a pesar de que durante el sexenio de Felipe Calderón los precios del petróleo subieron cerca de 100% en el ámbito internacional.

La inequitativa distribución del ingreso es un factor esencial en la consolidación de la desigualdad en México. A finales de 2011 México se ubica como el segundo país miembro de la OCDE con mayor desigualdad de ingresos, solo superado por Chile. En México, 10% de los hogares más acaudalados obtiene 26 veces más ingresos que 10% de los que tienen menores ingresos [OCDE, 2011].

Como ya mencioné, de acuerdo con el Inegi, el crecimiento durante el último sexenio en el país fue de 1.9% anual, lo que representa el menor avance económico de las últimas cuatro administraciones desde el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando se registró un crecimiento de apenas 0.3%. La

tasa anual de crecimiento del PIB fue de 3.9% durante el gobierno de Carlos Salinas (1989-1994); de 3.5% con Ernesto Zedillo (1995-2000); de 2.1% con Vicente Fox (2001-2006); y de solo 1.9% anual con Felipe Calderón, de 2007 a 2012 [Inegi, 2013]. De acuerdo con la misma fuente, el crecimiento del PIB, de 3.9% para 2012, es insuficiente para resarcir en nuestro país la caída de 6% que se reportó en 2009, producto de la crisis económica global.

En el gobierno de Felipe Calderón, se prosiguió con la reducción de la participación del Estado en la economía, para mantener el equilibrio fiscal. Por ejemplo, ya con la implementación de políticas neoliberales, el gasto del Estado en el sector productivo representaba 52.3% del total en 1990; de solo 30.3% para 2006; y de 32.2% para 2012 (véanse datos desglosados en la gráfica 4.6).

Igual que durante el sexenio de Vicente Fox, el Banco de México mantuvo su política de control de la inflación, sin importar la generación de empleos ni el crecimiento económico. Las autoridades monetarias y hacendarias de este gobierno atribuyeron el mal desempeño de la economía mexicana a causas externas, especialmente a la crisis financiera internacional y no a la política económica procíclica que se siguió.

El objetivo de la política monetaria siguió siendo el control de la inflación. Y la política fiscal continuó siendo restrictiva. Se mantuvo el equilibrio presupuestal, conservando bajo el gasto programable, en especial el gasto de capital, para lo cual se privilegiaron los compromisos financieros sobre el crecimiento económico.

En el ámbito de las finanzas públicas resulta evidente el proceso de financiarización en México. Tanto la política tributaria como la de gasto se han convertido en las vías por las cuales los acervos de capital se han concentrado como activos del sector financiero a lo largo de las últimas tres décadas. Esto afecta al sector productivo, pues las inversiones se realizan en la bolsa

de valores con ganancias de corto plazo, y no en las actividades que generen mayor empleo [Seminario de Teoría del Desarrollo, 2012: 29].

A pesar de que Felipe Calderón se autodenominó el “presidente del empleo”, la tasa de desocupación durante 2011 fue de 5.2%, muy superior a la de 3.6% de 2007. El rezago de puestos de trabajo en estos años, fue de 4.3 millones de empleos: “Los jóvenes son los más golpeados por el desempleo, pues 66% labora en la informalidad. [...] El mayor nivel de desempleo se encuentra entre los jóvenes con más años de estudio [71.2% del total de desempleados]” [Seminario de Teoría del Desarrollo, 2012, 24 y 25]. En suma, la tasa de desempleo juvenil llegó a 12.7% en 2011, un nivel considerablemente superior a la tasa de desempleo total de la economía.

Política educativa

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, la educación se aborda en el “Apartado 3.3. Transformación educativa”, en el que se analiza la situación en 2006; ahí se señala que en ese año se brindaban servicios educativos a 32.3 millones de niños y jóvenes, y se atendía a 3.7 millones de personas en el sistema extraescolar.

En dicho Plan se admitió que había serias limitaciones en la cobertura educativa, pero sobre todo en la calidad de la educación, así como en materia de tecnología e información: “El rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron la primaria o la secundaria” [Calderón, 2007: 1]. En ese sentido, se puntualizó que el nivel de analfabetismo en 2006 era de 7.7%, aunque con fuertes desigualdades regionales: de 1% en Baja California, comparado con 18.9% en Chiapas.

En cuanto a la calidad de la educación, se informó un desempeño muy bajo de los estudiantes de primaria y secundaria en comprensión de lectura, matemáticas y escritura, como mostraban las pruebas Excale (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos) y ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares).

Por otra parte, se expuso que las condiciones socioeconómicas de los estudiantes era un factor vinculado al logro educativo, y que había diferencias importantes entre las escuelas urbanas y las rurales, especialmente las indígenas, y entre las públicas o las privadas. Se especificó que en 2006 las instituciones públicas de educación básica atendían a 87% de los alumnos, y 13% de la educación era privada; y que ese mismo año se atendió a 73% de la demanda de educación nacional, pero la cobertura variaba mucho según el nivel educativo: 66.9% en nivel preescolar; 94.1% en primaria; 87% en secundaria; 58.6% en educación media superior, y 25.2% en educación superior; esta última muy por debajo de la media de otros países que integran la OCDE, situación vinculada a las políticas de financiamiento educativo implementadas desde inicios de los años ochenta. Como ya lo mencioné, se ha priorizado el apoyo al nivel básico a pesar de que la mayor demanda educativa se encuentra en los niveles medio superior y superior.

En el mismo PND, también se apuntó que en México muchas IES trabajaban por debajo de su capacidad, ya que la demanda educativa estaba muy concentrada en ciertas áreas y regionalmente:

tan solo siete estados concentran la mitad de la matrícula y 40% de esta es atendida por solo 10 instituciones de educación superior [...] A pesar de que las instituciones con mayor crecimiento han sido las universidades tecnológicas y politécnicas —se crearon 85 durante el periodo 2001-2006—, su matrícula no registra un aporte sustantivo a la cobertura de educación superior. Se estima[ba] que con la infraestructura [que había en 2006, que estaba] insuficientemente aprovechada, se podría atender entre

300 y 380 000 estudiantes más, lo que equivaldría a incrementar la cobertura entre 3 y 4% [Calderón, 2007: 3-4].

De igual manera se planteó la falta de vinculación entre educación y mercado laboral, y se consideró que esta falta de vinculación también contribuía al abandono de los estudios en educación superior.

Se reconoció que la infraestructura educativa presentaba atrasos y desigualdades en los distintos niveles educativos, y el problema de la organización de la educación, en la cual tiene un enorme peso la burocracia educativa.

Del gasto educativo, 90% se destinaba al gasto corriente, lo cual limitaba la inversión educativa y la innovación. Pero no se explicaba en el Plan que esta situación era consecuencia del limitado presupuesto para educación pública.

En el documento se hacía notar que junto con el avance de la cobertura era necesario alcanzar niveles mejores de calidad, y se señalaba la importancia del conocimiento para incrementar los niveles de competitividad: "...uno de los objetivos fundamentales de este PND es fortalecer las capacidades de los mexicanos mediante la provisión de una educación suficiente y de calidad" [Calderón, 2007: 6]. Para ello se plantearon varios objetivos, entre los que destacan:

- Elevar la calidad educativa.
- Reducir las desigualdades nacionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.
- Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.
- Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.
- Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.

- Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.

Se propusieron las siguientes estrategias para alcanzar este último objetivo: crear nuevas IES y aprovechar la capacidad instalada; flexibilizar los planes de estudio, ampliar los sistemas de apoyo tutorial y fortalecer los programas de becas dirigidos a los grupos en situación de desventaja; extender las prácticas de evaluación y acreditación para mejorar la calidad de los programas de educación superior; crear y fortalecer las instancias institucionales para articular la oferta educativa con las necesidades de desarrollo regional y nacional; mejorar la integración coordinación y gestión del sistema nacional de educación superior.

Para lograr los objetivos establecidos en el PND en materia educativa, durante el sexenio se emprendieron varias acciones entre las que resalta la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), el 15 de mayo de 2008, rubricada por el SNTE, con la intención de que la organización magisterial no se opusiera a estas reformas. A cambio, se cedió la Subsecretaría de Educación Básica a Fernando González, yerno de la entonces considerada presidenta vitalicia del SNTE, la profesora Elba Esther Gordillo Morales,⁶ a partir de lo cual la SEP y el SNTE tuvieron que trabajar en coordinación durante el sexenio.

La reforma de la educación se emprendió mediante programas de evaluación de alumnos, docentes y centros educativos. Entre ellos: la prueba ENLACE en educación básica y en la media superior, la prueba PISA y TALIS (Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje, por sus siglas en inglés). Se realizaron exámenes para ingresar como docente y se fomentó la

⁶ Elba Esther Gordillo Morales fue arrestada en el aeropuerto internacional de Toluca (Estado de México), en febrero de 2013, acusada de realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita y delincuencia organizada, y posteriormente por defraudación fiscal.

evaluación y acreditación de los programas de educación superior. También se aprobó la obligatoriedad de la educación media superior.

Y a lo largo del sexenio se continuó beneficiando a las instituciones privadas de educación mediante el decreto publicado el 14 de febrero de 2011, por el que se otorga un estímulo fiscal a las personas físicas en relación con los pagos por servicios educativos y el Programa Nacional de Financiamiento a la Educación Superior (Pronafies) que otorga becas para estudiar en universidades privadas. Este último programa consiste en la opción de adquirir un crédito para inscripción y colegiaturas en programas de licenciatura y posgrado.

De acuerdo con el sexto informe de gobierno los principales logros educativos fueron:

1. La cobertura universal de la educación primaria.
2. La ampliación de la cobertura de la educación secundaria, pero sobre todo de la media superior y superior.
3. El incremento de las becas para los estudiantes del nivel básico al superior.
4. El impulso a la cultura de la evaluación. Al concluir el sexenio se evaluaba a todos los alumnos de tercero a sexto de primaria, de los tres grados de secundaria y el último grado de bachillerato.

Según la misma fuente, el gasto público que se destinaba a educación como proporción del PIB pasó de 4.9% en 2006 a 5% en 2012. Y la matrícula total llegó a 35.1 millones de estudiantes en 2012.

El avance en la cobertura educativa fue el siguiente para los años 2006 y 2012, respectivamente: 73.9 y 84.6% en preescolar; 94.4 y 104.2% en primaria; 93.0 y 97.9% en secundaria; 59.7 y 71.3% en educación media superior; y 25.9 y 34.6% en educación superior.

A pesar de los progresos señalados por el presidente Felipe Calderón en materia educativa, hubo diversas críticas

a lo realizado durante el sexenio, con las que coincido y que destaco:

- La pobreza del diagnóstico de la situación de la educación al inicio de la administración, y la carencia de una perspectiva integral del sistema educativo.
- La falta de consensos para llevar a cabo el proyecto educativo, que son necesarios en una sociedad democrática.
- Ninguno de los tres secretarios de la SEP durante este gobierno estuvo vinculado a la educación o tenía conocimientos del sector.
- Con la firma de la ACE se ahondó la injerencia del SNTE en la conducción de la educación básica.
- La imposición de la obligatoriedad de la educación media superior, sin destinar el financiamiento suficiente.
- El descuido de la educación indígena e intercultural, así como de las campañas de alfabetización.
- La mayoría de los logros presentados por el presidente en el sexto informe de gobierno hacen referencia a metas cuantitativas, a pesar de que el primer objetivo del Programa Sectorial 2007-2012 alude al mejoramiento de la calidad educativa. Asimismo, durante el sexenio se evidenció, debido a las distintas evaluaciones, el bajo nivel académico con el que egresan los estudiantes mexicanos, así como la desigualdad en la distribución del aprendizaje.
- Las evaluaciones, nacionales e internacionales, mostraron que la mayoría de los estudiantes mexicanos no lograron adquirir los conocimientos y habilidades básicos requeridos en cada nivel educativo, por lo tanto no se cumplieron los objetivos y metas del sexenio en cuanto a calidad educativa.
- El sector privado se ve beneficiado con un nuevo mercado, que había sido atendido por el Estado, un gran mercado que crece rápidamente en la década de los noventa a partir de la revalorización de la educación superior y producto de las expectativas de crecimiento generadas con el “nuevo modelo económico”.

Cuadro 3.3. Indicadores representativos del gasto educativo

Concepto	(ciclos escolares)													
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gasto en educación/PIB (%)	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Nacional	4.90	4.10	4.00	4.90	6.40	6.50	6.30	6.20	6.30	6.90	6.70	6.70	6.40	6.40
Público	4.60	3.80	3.70	4.70	5.00	5.00	4.90	4.90	5.00	5.40	5.30	5.30	5.00	5.00
Federal	3.70	3.20	3.00	4.20	4.10	4.00	3.90	3.80	3.90	4.30	4.10	4.20	4.00	4.00
Estatal	0.80	0.60	0.70	0.50	1.00	1.10	1.00	1.00	1.10	1.10	1.20	1.10	1.00	1.00
Municipal	0.07	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Privado	0.30	0.30	0.30	0.20	1.40	1.40	1.40	1.30	1.30	1.50	1.40	1.40	1.40	1.40
Gasto nacional por alumno (miles de pesos)	0.10	0.80	1.20	3.30	11.90	17.90	17.90	19.20	20.30	21.60	22.80	25.70	26.30	26.30
Gasto público por alumno matriculado en escuelas públicas	0.10	0.80	1.20	3.50	10.60	15.90	16.00	17.10	18.10	19.30	20.40	22.90	23.30	23.30
Superior	0.10	0.30	4.60	15.60	34.10	45.60	48.80	51.30	53.90	57.60	60.50	65.10	67.60	67.60

Fuente: Elaboración propia con cifras de Anexo estadístico del *Sexto informe de gobierno* [Calderón, 2012].

Cuadro 3.4. Indicadores representativos de la matrícula educativa

	(ciclos escolares)												
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1981	1986	1991	1996	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013
Matrícula del sistema educativo													
Total (millones de alumnos)	21.5	25.3	25.1	26.9	29.6	32.3	33.0	33.4	33.6	34.0	34.3	34.8	35.1
Educación superior*	12.4	13.3	12.3	13.7	21.6	25.2	25.9	26.7	27.6	29.1	30.9	32.8	34.6
Matrícula en escuelas públicas/matrícula total (%)													
Superior	84.0	81.8	80.9	76.3	67.9	67.3	67.0	66.7	66.9	67.7	68.3	68.3	68.5
Atención a la demanda por grupo de edad (%)													
Cobertura educativa													
Educación superior	12.4	13.3	12.3	13.7	21.6	25.2	25.9	26.7	27.6	29.1	30.9	32.8	34.6

Fuente: Elaboración propia con cifras de Presidencia de la República, anexo estadístico del Sexenio del gobierno, 2012. [Calderón, 2012].

*Alumnos inscritos en las IES en el ciclo escolar; población de 19 a 23 años de edad (incluye no escolarizados).

4. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Luego de haber señalado la importancia de la educación superior, la ciencia y la tecnología en el desarrollo de una nación durante nuestro periodo de estudio, así como haber analizado los cambios estructurales implementados en México desde los años ochenta, en este capítulo haré una evaluación de las PFEPS, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de nuestro país.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR: VARIABLES SOCIOECONÓMICAS

Iniciaremos esta parte examinando algunas variables socioeconómicas que contribuyen a explicar la crisis del financiamiento de la EPS, debido a las características de nuestro país,⁷ entre las que destacan:

- a) Cambios demográficos.
- b) Proceso de urbanización.
- c) Avance de los indicadores del sistema educativo.
- d) Cambios en la política económica del país.

⁷ Esta clasificación está basada en el trabajo denominado *El financiamiento para las instituciones de educación superior en México 1990-2002*, de Axel Didriksson y otros autores [2006].

Cambios demográficos

Uno de los elementos que explican la creciente demanda de educación superior es el cambio en la estructura demográfica nacional. Desde los ochenta, México registró una disminución en sus tasas de natalidad: 3.4% en 1980, 2.1% en 2005 y 1.7% en 2010.

El grupo quinquenal que presenta un crecimiento porcentual mayor es el de 20 a 24 años —que pasó de 9.2% de la población total en 1980 (6 154 527 habitantes), a 9.3% en el año 2000 (9 071 134 habitantes) y a 9.4% en 2003 (9 723 600 habitantes)—, en 2015 representó 9% de la población.

El mayor crecimiento de ese segmento poblacional acentuó la presión en la demanda escolar de educación superior. Sin embargo, como ya lo he señalado, la política de financiamiento educativo destina más recursos a educación básica. La disminución de recursos para educación superior ha limitado las posibilidades de acceso a este nivel a una gran cantidad de jóvenes en edad de cursar estudios superiores, por ejemplo:

De los 167 668 aspirantes que realizaron examen para ingresar en una de las carreras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el ciclo escolar 2008-2009, 152 991 (91.2%) no tendrán un lugar, mientras que solo 14 677 aspirantes (8.7%) lograron acceder a la máxima institución educativa del país.

En tanto, 48 890 aspirantes a la educación superior en el Instituto Politécnico Nacional (IPN) tampoco obtendrán un espacio. En suma, serán casi 200 000 jóvenes, entre los solicitantes de la UNAM y el *Poli*, los que quedarán fuera del sistema educativo si no tienen otra opción [Avilés, 2008].

Ahora bien, si consideramos las 12 principales instituciones públicas de educación superior, en el ciclo antes mencionado, el total de rechazados es de 363 000 jóvenes.

En el periodo analizado se ha duplicado el número de jóvenes que carecen de acceso a la educación media y superior: en 1982 había 8 millones de entre 16 y 24 años excluidos de la educación, y en 2008, había 16 millones en esta situación.

De acuerdo con un informe de la Unesco, en México, en 2003, solo 225 estudiantes por cada 10 000 habitantes estaban inscritos en educación superior, por debajo de países como Argentina (531 estudiantes), Panamá (424) o Costa Rica (403), por citar solo a los que encabezan la lista [IESALC-Unesco, 2006: 244].

Proceso de urbanización

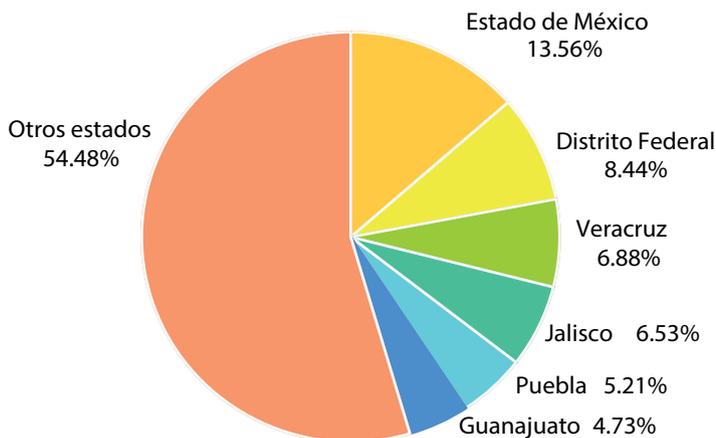
En México existe una alta concentración poblacional: en 1980, las zonas urbanas representaban 66%; para el año 2000 llegaron a 74.6% y, en 2005, 76.4% de los habitantes vivía en zonas urbanas. “En 1990, 51.5% de la población urbana total se concentraba en seis entidades federativas de la República mexicana (Estado de México, Distrito Federal, Jalisco, Veracruz, Nuevo León y Puebla) y 59.6% de la matrícula total de educación superior se ubicaba en estos mismos estados” [Didriksson, Fuentes y Palma, 2005: 8].

En 2005, las seis entidades más pobladas con 45.53% de la población en conjunto eran Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Puebla y Guanajuato.

Y en 2006, 47% de la matrícula de educación superior se ubicaba en esos estados. El proceso de urbanización va acompañado de la concentración del ingreso, la cual favorece que las instituciones privadas de educación se instalen en las ciudades, y se mide de acuerdo con el monto de su producción, por ejemplo, mediante su PIB.

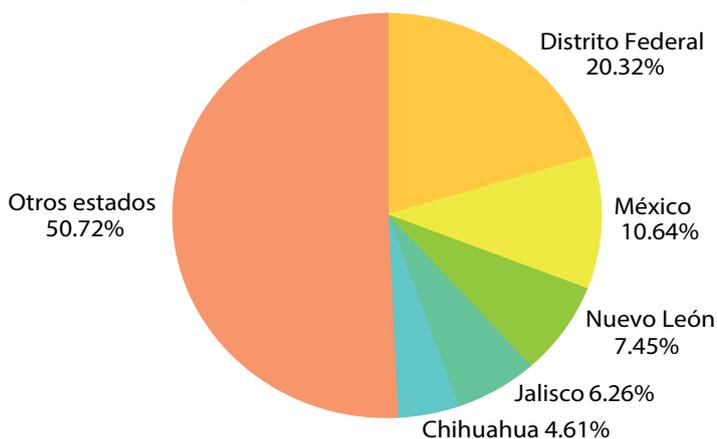
En el periodo 1993-2006, la concentración del ingreso —la cual es medida como la participación que tiene una entidad en el total nacional— indicaba que cinco entidades reunían cerca

**Gráfica 4.1 Estados más poblados en 2005
(participación porcentual)**



Fuente: www.inegi.org.mx.

Gráfica 4.2 Participación de los estados en el PIB, en 2006



Fuente: www.inegi.org.mx.

de la mitad de la producción nacional. Durante 2006 estas entidades en conjunto produjeron 50% de la producción del país: Distrito Federal (20.32%), Estado de México (10.64%), Nuevo

León (7.45%), Jalisco (6.26%) y Chihuahua (4.61%). Asimismo, de 1993 a 1998 Veracruz ocupó el quinto lugar de los estados con mayor PIB.

A pesar de lo anterior, en “2002 únicamente 45% del grupo de edad entre 19 y 23 años, que vive en zonas urbanas con ingresos medios o altos recibe educación superior, y solamente 11% de quienes habitan en zonas urbanas pobres, y nada más 3% de los que viven en sectores rurales cursan este tipo de estudios” [Didriksson, Fuentes y Palma 2005: 7].

La concentración del ingreso en las ciudades posibilita la instalación de servicios educativos privados de nivel superior, especialmente cuando la inversión pública además de ser limitada no responde a las necesidades regionales; y, como ya señalé, el gobierno federal fomentaba deliberadamente la participación privada.

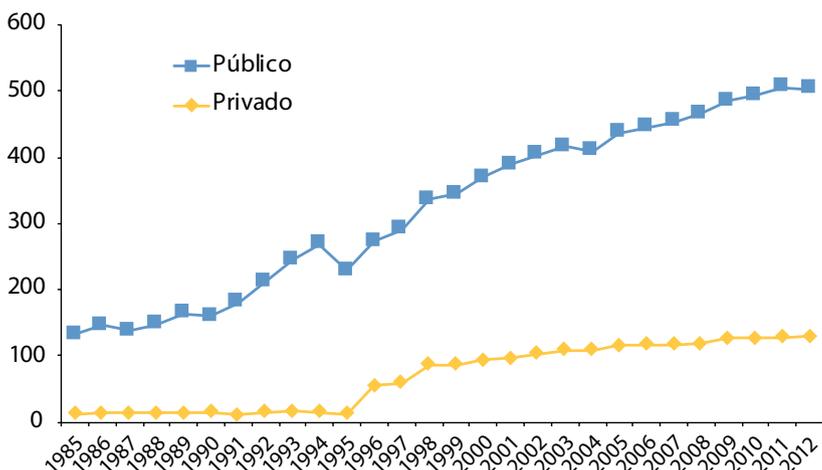
Avance de los indicadores del sistema educativo

Otra de las razones fundamentales para entender el crecimiento de la demanda de educación superior en México es el avance en los niveles educativos previos, conforme a indicadores como las tasas de absorción, las tasas de deserción y la eficiencia terminal. La mayor demanda de servicios de educación superior, aunada a la disminución del gasto público correspondiente, propició un mayor crecimiento de la educación privada. Asimismo, a partir de los noventa se ha incrementado el costo por alumno de educación privada más que el de la pública. Lo elevado de este último indicador se explica por las altas tasas de ganancia que obtienen los capitalistas en educación.

Las instituciones privadas se han visto favorecidas por la falta deliberada de regulación, a diferencia de las públicas que dependen de las evaluaciones para obtener recursos. En 1980, la educación privada representaba solo 7% del gasto

nacional en educación; pasó al 12.37%, 10 años después; llegó a 21.7% en el año 2000; a 22.7% en 2007;⁸ y alcanzó el 31.1% para el ciclo escolar 2012-2013.⁹

Gráfica 4.3 Gasto nacional en educación, 1985-2012
(MMP)



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de gobierno de 2012 [Calderón, 2012].

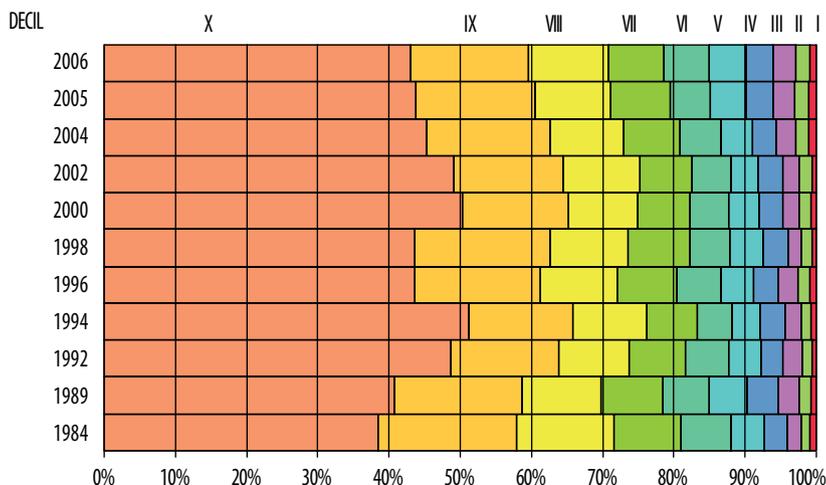
El crecimiento de la educación privada está asociado a la disminución del gasto público en educación superior y, como consecuencia de esto, al aumento del gasto de las familias en educación, el cual se incrementó fuertemente a partir de 1989. Las familias que más gastan en educación son las de mayores ingresos (X decil), y el gasto familiar va en orden descendente hasta llegar al primer decil,¹⁰ como se muestra en la gráfica 4.4.

⁸ Cálculos hechos con base en el gasto nacional de educación en México, 1980-2007, de los informes de gobierno en 1989, 1994 y 2007. Para el ciclo escolar 2012-2013 el cálculo se basó en SEP, *Principales cifras de sistema educativo nacional 2012-2013*.

⁹ Cálculo basado en información del Anexo estadístico del Sexto informe de gobierno, en 2012 [Calderón, 2012].

¹⁰ Inegi, *Encuesta nacional de ingreso y gasto en los hogares, 1984-2006*, México..

Gráfica 4.4 Gasto de las familias en servicios y artículos de educación, por decil (participación en el total)



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi [1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006].

Cambios en la política económica del país

El monto y orientación del financiamiento para la educación superior depende básicamente de los criterios establecidos en la política económica. Por ello, es importante analizar las transformaciones de dicha política desde el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). En este periodo, México recibió préstamos del BM y del FMI, instituciones que actúan a favor del capital financiero transnacional y de las políticas aplicadas por los llamados países avanzados.

Desde los ochenta se iniciaron las reformas estructurales que se profundizaron en los noventa, con lo que la política económica nacional se ha caracterizado por la apertura de México al comercio internacional, la disminución de la participación

del Estado en el mercado, la aplicación de una política fiscal restrictiva, el estricto control de los indicadores macroeconómicos, la protección del capital financiero, la transformación de la deuda privada de los bancos y empresas en deuda pública, así como el fomento de la participación del sector privado en actividades que antes eran exclusivas del gobierno como la educación o la salud.

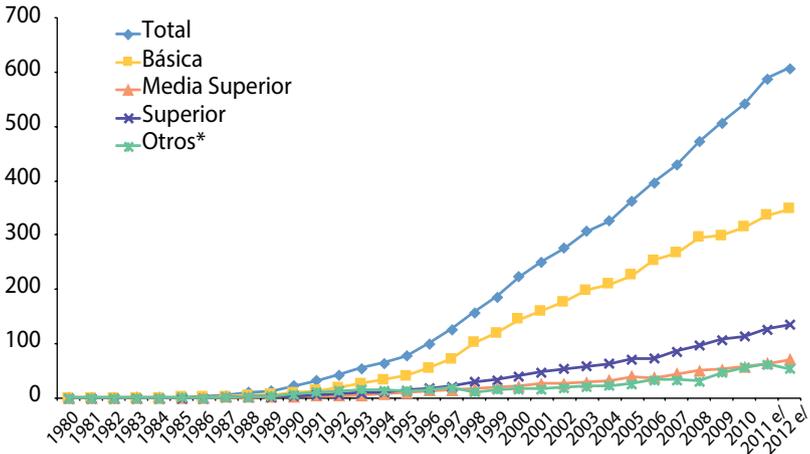
Con el crecimiento del mercado, se revaloró la demanda de estudios de educación superior, como una necesidad para insertarse en la competencia internacional, lo mismo que el manejo de nuevas tecnologías de información y la preparación de recursos humanos altamente especializados en nuevos campos del conocimiento. Sin embargo, la disminución de la participación del Estado en la economía afectó el financiamiento público de la educación. De 1990 a 2006 se registran los mayores incrementos de la matrícula de educación superior privada, a pesar de que el gobierno destina importantes, aunque insuficientes, recursos a educación. De 2006 a 2012 siguió creciendo la educación privada.

En 1980 se destinaba 38% del gasto federal a la educación básica y 18.16% a la educación superior; en 1990, aumentó a 41.49% para educación básica y bajó a 16.73% para educación superior; para el año 2000, subió a 64.78% para educación básica, y a 18.06% para educación superior; en nuestro último año de estudio, 2012, se destinaba 57.37% a educación básica y 22.34% a educación superior, como se aprecia en el cuadro 4.1 y la gráfica 4.5.

Los datos previos son congruentes con las políticas del Estado mexicano de apoyar principalmente la educación básica, que es fundamental, mas no presenta la mayor demanda y tampoco es el nivel para incorporarnos exitosamente al proceso de globalización. El descuido de la educación media y superior nos ubica como país maquilador, exportador de petróleo, productos agropecuarios y mano de obra barata. La educación superior no ha sido prioridad para los gobiernos neoliberales,

que hablan de la necesidad de incrementar la competitividad para participar en el proceso de globalización, pero no apoyan la educación superior ni destinan recursos suficientes a ciencia y tecnología.

Gráfica 4.5 Gasto federal por nivel educativo, 1980-2012 (MMP)



Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos correspondientes a los informes de gobierno de 1989, 1994 y 2012.

* Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos, al fomento de la cultura y el deporte, así como los gastos de la administración central.

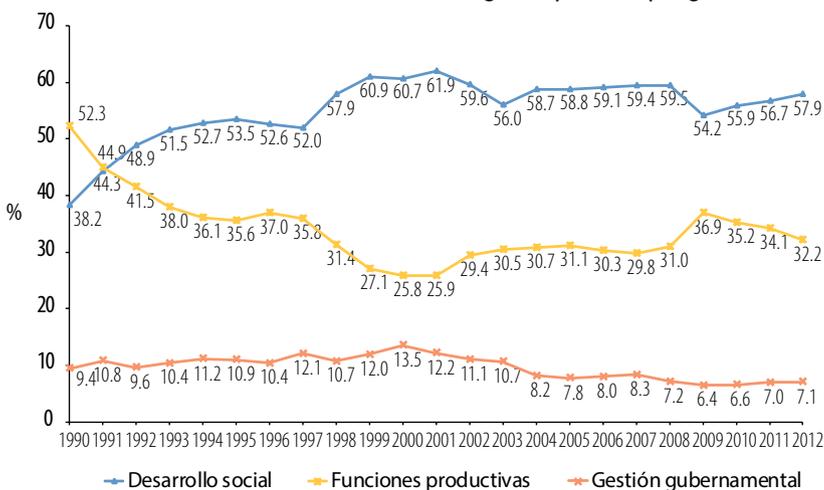
TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Con la reorientación del gasto público programable total durante nuestros años de estudio, se registra una mayor participación porcentual de las funciones sociales (salud, educación, seguridad social, etcétera) en detrimento de las funciones productivas (desarrollo agropecuario, energía, pesca,

comunicaciones y transportes, actividades comerciales y otros servicios).

Esa estructura del gasto responde al planteamiento ortodoxo de disminuir la participación del Estado en la economía. En 1990, el gasto del Estado en la producción era de 52.3% del total; para 2000 disminuyó a 25.8%; para 2006 era de 30.3%, y para 2012 fue de 32.2 por ciento.

Gráfica 4.6 Clasificación funcional del gasto público programable



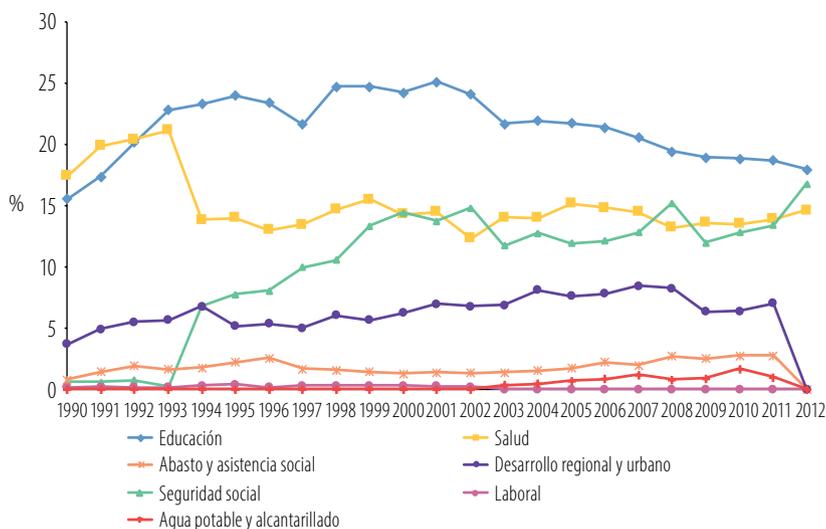
Fuente: Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, anexo estadístico de los informes de gobierno de 2002, 2008 y 2012.

Los recursos destinados a desarrollo social crecieron de 1990 a 1993, de modo que el gasto de desarrollo social llegó a 51.5% del gasto público programable y el destinado a funciones productivas bajó a 38 por ciento.

La crisis de 1994 afectó al gasto público: “...en educación pasó de 15 195 millones de dólares en 1993 a 9080.6 en 1995, lo que representa una caída de 40.2%” [Didriksson, Fuentes y Palma, 2005: 18]. Como ya señalé, el deterioro de los servicios públicos educativos favoreció la inversión privada.

A partir de 1995 el gasto público en educación ha sido el gasto social que más ha crecido, aunque, como ya se mencionó, el gasto en educación superior ha disminuido su participación con respecto al de educación básica, a pesar de la variación en la estructura demográfica. El cambio en la política económica también propició que el gasto en educación pasara a ser el mayor de los gastos programables, aunque con tendencia a caer en la última década, como se muestra en la gráfica 4.7.

**Gráfica 4.7 Gasto en desarrollo social
(participación de sus componentes en el gasto programable)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, anexo estadístico de los informes de gobierno de 2002, 2008 y 2012.

Respecto del gasto no programable, el costo financiero de la deuda (intereses, comisiones y gasto de la deuda pública) compite con el gasto en educación. Los programas de apoyo financiero se iniciaron a partir de 1995, con el rescate bancario. La deuda privada de los bancos se transformó en deuda pública, para proteger a las instituciones financieras y a algunos

industriales que se habían declarado en bancarrota. “En 1995, el costo financiero de los programas de apoyo financiero representó 17.9% del costo financiero total del sector público federal. Para el año 2002, dicho costo representó 24.7% del costo total” [Didriksson, Fuentes y Palma, 2005: 22].

El gasto en educación desde entonces compete con el pago del costo financiero de la deuda. Este gasto está compuesto por:

- Gasto federal.
- Gasto estatal.
- Gasto municipal.

El gasto federal representa más de 70% del gasto público total en educación y tiene como prioridad el apoyo a la educación básica. La educación superior no es prioridad del gobierno federal, y a partir de 1995 se ha ampliado la participación del capital privado en ella, sin regulación por parte del Estado.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

En México, el sistema de educación superior está integrado por tres subsistemas, el universitario, el tecnológico y el de educación normal, aunque este último se encuentra desvinculado financieramente de los otros dos. En este texto solo abordaré el subsistema universitario, específicamente las universidades federales y estatales.

En cuanto a su régimen de control, las IES se clasifican en federales, estatales, autónomas y particulares.

Una variable fundamental para evaluar el problema financiero es la evolución de la matrícula estudiantil, la cual tuvo un importante crecimiento durante la década de los noventa, en contraste con su relativo estancamiento durante los ochenta. En lo que va del presente siglo esta ha seguido incrementándose.

En el ciclo escolar 1983-1984, la matrícula de licenciatura universitaria y posgrado era de 981 159 estudiantes; 10 años después, en el ciclo 1993-1994, aumentó a 1 247 817, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.39% en esa década; y 10 años más tarde, llegó a 2 167 233 en el ciclo escolar 2003-2004, con una tasa de crecimiento promedio anual de 5.38% en esta primera década del siglo XXI. Durante esos años las instituciones que más crecieron fueron las particulares.¹¹ Para el ciclo escolar 2012-2013 se esperaba una matrícula de 3 460 000 alumnos, es decir, que en los últimos nueve años, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 5.10 por ciento.

El notable incremento de la matrícula en la educación superior fue sin embargo proporcionalmente mayor para la educación particular, debido a la falta de opciones públicas que han limitado su crecimiento por problemas financieros, ya que la oferta pública no ha podido responder a la demanda. En ese sentido, la ANUIES consideraba ya en 2004 que: “Dadas las actuales condiciones económicas de los aspirantes a cursar estudios superiores, no se ve la posibilidad de continuar con la misma tendencia de crecimiento de la educación superior particular, a una tasa promedio anual de 11% frente a la de 4% de la educación pública” [ANUIES, 2004: 10].

Durante nuestro periodo de estudio se dio un fuerte deterioro de las condiciones de vida de buena parte de la población, lo cual limitaba el acceso a opciones privadas de educación, motivo por el cual la EPS adquirió especial relevancia.¹² Sin embargo, también conviene recordar que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, los que más han incrementado su gasto en educación son los que

¹¹ De los datos de la matrícula de IES particular, llama la atención que los ciclos escolares en que más creció fueron los de 1998-1999 (14.4%) y 1999-2000 (14.1%), los cuales coincidieron con el conflicto estudiantil de la UNAM que duró del 20 de abril de 1999 al 6 de febrero de 2000.

¹² De acuerdo con información del Inegi, en 2013, 45.5% de la población vivía en la pobreza, es decir, 53.3 millones de mexicanos.

pertenecen al X decil: las familias que perciben los ingresos más altos. Este fenómeno ahonda la brecha educativa, junto con la disminución del gasto público en educación superior, la cual ha dejado de ser un factor de movilidad social, ya que los que pueden pagar educación privada de calidad son solo las familias de altos ingresos.

LIMITACIONES FINANCIERAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Como ya señalé, los problemas financieros de la EPS en México no son nuevos, aunque se han agudizado a partir de 1983. Las dificultades recurrentes de la economía mexicana, pero sobre todo el cambio en las políticas económicas, la creciente demanda de educación superior y la necesidad de ampliar y modernizar la infraestructura presionan financieramente a las IEPS. En la asignación de recursos a estas instituciones también ha sido influido la presión de los organismos financieros de crédito internacional, que consideran que los usuarios deben pagar la educación superior y que el Estado debe destinar la mayor parte de sus recursos fundamentalmente a la educación básica y media.

Como parte de la liberación económica, el Estado abrió la educación superior a la inversión privada, ámbito en el cual el capital ha encontrado un campo muy rentable y con mínimas restricciones.

Los criterios de asignación de recursos para educación superior en México han ido cambiando. Hasta mediados de los años ochenta la asignación del subsidio federal a las universidades públicas se basó en el número de estudiantes inscritos, por lo que muchas IEPS inflaban su matrícula para obtener más recursos.

A partir de la segunda mitad de esa década, para la determinación del subsidio se tomó en cuenta el tamaño de la plantilla

de trabajadores y su introducción se acompañó de la homologación de los tabuladores para el personal académico en las distintas universidades. El nuevo criterio no modificó la situación de desigualdad previa existente en cuanto a las características y número de la planta del personal académico y administrativo. [ANUIES, 2004:15]

Se mantuvieron las desigualdades entre y al interior de las instituciones públicas de educación superior. En esos años, los recursos que se asignaron fueron incrementos porcentuales iguales, sin importar las mejoras que se realizaran al interior de cada institución, por lo que se puede afirmar que no se otorgaron los recursos a partir de necesidades o de acuerdo con objetivos y metas de desarrollo institucional o nacional.

La SEP cuenta con un modelo de “asignación del subsidio público” para las universidades públicas federales, estatales y tecnológicas, el cual tiene tres componentes: el subsidio ordinario (federal y estatal), el extraordinario (solamente federal) y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa (federal y estatal). Los estados también pueden otorgar apoyos extraordinarios a las universidades, pero ellos no se consideran en el modelo [ANUIES, 2004: 15].

De estos recursos, la principal fuente de ingreso para las universidades es el subsidio ordinario, el cual cubre el gasto corriente, tanto para gastos de operación como para servicios personales; estos últimos absorben de 80 a 90% del subsidio ordinario.

Los incrementos salariales y las prestaciones de los trabajadores universitarios los determina la SHCP conforme a la política salarial del gobierno federal, motivo por el cual se mantiene un fuerte rezago salarial con respecto al nivel que tenían al inicio de los ochenta, ya que los incrementos se calculan con base en la inflación esperada y no la real.

Ante el creciente deterioro salarial, el gobierno implementó programas de estímulos para mejorar los ingresos del personal académico y reconocer su desempeño. Estos estímulos se otorgaron por medio de la *evaluación*, que permitió incrementos salariales selectivos y de carácter temporal, y entre ellos destaca el Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico de Carrera. Si bien estos programas han contribuido a la superación de profesores e investigadores, el salario base se ha estancado; y el ingreso total depende de las evaluaciones periódicas que corresponden para mantenerse en estos programas. Otra fuente de ingresos para los académicos de alto nivel es el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

En lo que respecta a los gastos de operación, los presupuestos anuales no siempre consideran la inflación, como ha sucedido en varios años. Si bien las universidades que reciben subsidio federal necesitan negociar su presupuesto anualmente, las estatales tienen que realizar un esfuerzo mayor para obtener financiamiento, una doble negociación: con la federación y con su estado.

Aunque los montos del subsidio federal y estatal se establecen a partir de un convenio tripartito anual, no todos los gobiernos estatales los respetan, ya sea por falta de recursos o por falta de perspectiva acerca de la importancia de la educación superior. En 2004, solo siete de 34 universidades estatales recibían 50% o más del subsidio estatal; y ocho menos de 15 por ciento.

Las universidades también pueden recibir recursos extraordinarios mediante diversos programas entre los que destacan:

- Fondo de Modernización para la Educación Superior (Fomes).
- Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep).
- Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (Proadu).
- Programa Fondo de Inversión de Universidades Pública Estatales (Fiupea).

- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
- Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales (FAEUP).
- Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

Estos recursos están sometidos a evaluaciones federales y no son regularizables, por lo que se mantiene la incertidumbre financiera para continuar con los proyectos académicos. Para obtener recursos por medio de estos programas, las instituciones deben competir, así que las universidades más rezagadas tienen menos posibilidades de obtenerlos. De ahí la importancia de asignar un presupuesto suficiente a las IEPS, con la intención de garantizar su funcionamiento de acuerdo con los objetivos y metas de estas instituciones.

Las IES, según información de la ANUIES, han realizado un esfuerzo creciente por diversificar sus fuentes de financiamiento, de modo que por ejemplo: “Tan solo la UNAM, en 2003 generó cerca de \$ 1 300 millones, la Universidad de Guadalajara \$ 600 millones y la Universidad Autónoma del Estado de México cerca de \$ 400 millones” [ANUIES, 2004: 18]. Obtienen estos ingresos por concepto de asesorías, servicios de ID, cursos, venta de productos, educación continua, donativos, etcétera, y han adquirido relevancia debido a sus limitaciones financieras.

Si bien mediante estas actividades las IEPS se vinculan al sector productivo y a la sociedad, a la vez que obtienen recursos, se corre el riesgo de desatender funciones sustantivas que no necesariamente son rentables.

GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Como ya señalé, el actual modelo económico exige al gobierno disciplina fiscal, desregulación, privatización y aumento de la apertura económica al exterior. En tal contexto, la

disminución del gasto en educación, especialmente en la educación superior, y la privatización de esta son parte del mismo proceso.

La política económica neoliberal no crea condiciones para el crecimiento económico ni para el desarrollo social. La recaudación económica es limitada y se mantiene gran dependencia de los recursos petroleros. Por ejemplo, de acuerdo con el subsecretario de Hacienda, Alejandro Werner, de 2000 a 2007: “...los ingresos petroleros han representado alrededor de un tercio de los ingresos totales del sector público. Entre 2000 y 2003, en promedio representaron 31.5%. Debido a los importantes incrementos en el precio del petróleo, entre 2004 y 2007 representaron 36.7%” [Werner, 2008: 5]. No obstante este importante incremento por concepto de ingresos petroleros, en los años señalados, el gobierno federal no consideró fundamental aumentar los recursos destinados a la educación superior: “A partir de 1991 el gasto público como porcentaje del PIB ha estado por debajo de 24%, y el gasto programable, que es el que realmente cuenta para el apoyo del crecimiento económico y el desarrollo social ha sido inferior a 18% en todos los años” [ANUIES, 2004: 24].

En contraste, el gasto no programable, el destinado al pago de la deuda del sector público absorbe importantes recursos del ingreso, por ejemplo:

para 2002 la deuda neta del sector público representó 23% del PIB, y si se agregan otros pasivos (IPAB, banca de desarrollo, Pídirgas [Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto], programas de apoyo a deudores, etc.), la cifra se eleva a 42% o aún más si se consideran los pasivos contingentes no reconocidos como deuda por concepto de los sistemas de pensiones de los empleados públicos, estimándose una cifra de endeudamiento total cercano a 200% del PIB. Una deuda de esta magnitud [...] limita la disponibilidad de recursos a ser canalizados a gasto programable [ANUIES, 2004: 24].

El indicador más utilizado para medir el esfuerzo que un país hace para desarrollar su educación es el porcentaje del PIB, que se canaliza a ese rubro. A partir de 1983, el gasto público destinado a la educación ha tenido altibajos: de 5.3 % en 1982, con su nivel más bajo de 3.5 % en 1988; y desde el año 2000 ha oscilado alrededor de 5 % del PIB (véase cuadro 3.3).

En el periodo que analizamos, el indicador más utilizado en la información educativa es el de gasto nacional en educación, en el que se suman el gasto gubernamental más el privado, con lo cual el gobierno mexicano traslada parte de sus antiguas obligaciones en materia educativa a las familias (cuadro 3.3).

Como ya se mencionó, la mayor parte del gasto del presupuesto público recae en la federación (aproximadamente 80 %); los estados tienen una participación menor, y en la última década la inversión que más ha crecido es la privada, debido a su alta rentabilidad y a la deficiente participación del Estado en el gasto educativo. De acuerdo con el anexo estadístico del Sexto informe de gobierno de Felipe Calderón, el gasto privado en educación en 1980 era de 0.3 % del PIB, y en 2012 llegó a 1.4 % [Calderón, 2012].

La política neoliberal ha contribuido a profundizar las desigualdades y el atraso educativo abriendo un campo de inversión rentable al capital privado. Si, por ejemplo, el gobierno destinara a la educación solo una parte de los recursos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y del IPAB, millones de jóvenes podrían incorporarse a la educación superior.

Desde inicios de los años ochenta, el gasto en educación superior ha sido insuficiente e irregular: en 1982 llegó a su máximo nivel con 0.74 % del PIB y desde entonces empezó a disminuir hasta alcanzar su nivel más bajo en 1988, año en que fue de 0.51 %. Asimismo, dicho gasto respecto al gasto federal pasó de 21.73 % en 1983 a menos de 20 % hasta

2007, y a partir de 2008 se empezó a recuperar hasta llegar a 22.34% en 2012 (véase cuadro 4.1), situación contraria a la necesidad de apoyar los niveles superiores del sistema educativo nacional ante la transición demográfica y la creciente demanda de ingreso de los jóvenes egresados del bachillerato.

El incremento acumulado del gasto federal en educación superior (GFES) para el periodo 1990-2002 fue de 8.6% y esto representa un crecimiento promedio anual de 0.67%, el cual contrasta con el crecimiento promedio del PIB en dicho periodo (2.97%).

Otro indicador importante para evaluar el financiamiento de la educación es el gasto por alumno (véase cuadro 3.3). El rezago en el financiamiento de la educación superior también advierte si se compara con el gasto que se destina a otros niveles educativos, en especial el GFES con respecto al de educación básica.

En 1980 se destinaba a educación básica 38% del gasto federal educativo (GFE), que aumentó a 64.78% en 2000 y 57.37% para 2012. Si bien este incremento responde a los planteamientos de los organismos internacionales de crédito, va en contra de la estructura demográfica y de la demanda educativa, así como de la necesidad de ser competitivos. Con el proceso de globalización, los países que crecen requieren más trabajadores calificados, y por lo tanto, elevar los niveles educativos.

El gasto en educación superior varía según el criterio que se tome en cuenta. El gasto federal en ese rubro incluye: el gasto en educación superior, el de ciencia y tecnología y el ejercido por el Conacyt. Del total del gasto, solo una parte ingresa directamente a las IES; lo que corresponde a ciencia y tecnología y lo del Conacyt van destinados a proyectos específicos.

Cuadro 4.1. Gasto federal por nivel educativo, 1980-2012
(participación porcentual)

Año	Total	Básica	Media superior	Superior	Otros*
1980	100	38	9.26	18.16	34.58
1981	100	55.68	11.18	18.36	14.77
1982	100	52.46	12.78	19.61	15.15
1983	100	46.9	13.49	21.79	17.81
1984	100	42.41	10.6	16.74	30.25
1985	100	33.98	11.39	15.06	39.58
1986	100	44.82	16.94	19.3	18.93
1987	100	47.66	13.22	19.91	19.2
1988	100	46.66	14.08	19.59	19.68
1989	100	45.57	14.35	15.55	24.53
1990	100	41.49	10.13	16.64	31.74
1991	100	40.35	9.09	16.25	34.31
1992	100	43.98	8.56	16.46	31
1993	100	47.14	8.82	16.23	27.82
1994	100	51.89	9.91	16.73	21.47
1995	100	52.14	12.84	17.91	17.11
1996	100	53.9	12.73	17.61	15.75
1997	100	56.62	11.49	16.45	15.44
1998	100	64.28	10.34	18.56	6.81
1999	100	63.86	10.01	18.13	7.99
2000	100	64.78	9.61	18.06	7.54
2001	100	64.03	10.27	19.09	6.62
2002	100	64.09	9.58	19.29	7.05
2003	100	64.6	9.39	18.9	7.11
2004	100	64.01	9.7	19.29	7.01
2005	100	62.32	10.84	19.64	7.2
2006	100	63.68	9.41	18.42	8.49
2007	100	61.92	10.33	19.94	7.81
2008	100	62.48	10.54	20.46	6.53
2009	100	59.04	10.39	21.3	9.27
2010	100	58.08	10.64	21	10.29
2011	100	57.18	10.81	21.49	10.51
2012	100	57.37	11.54	22.34	8.75

Fuente: Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, anexos estadísticos de los informes de gobierno correspondientes a 1989, 1994, 2007 y 2012.

* Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos, al fomento de la cultura y el deporte, así como los gastos de la administración central.

De igual manera, es notoria la diferencia del gasto por alumno en los distintos subsistemas. Las universidades federales (UNAM, UAM y UPN¹³) reciben subsidios superiores a las universidades estatales, aunque con grandes diferencias entre ellas. En los extremos encontramos a la UAM que recibió un subsidio de \$ 69 000 por alumno en 2004, en contraste con los \$ 10 000 por alumno para la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca en el mismo año [ANUIES, 2004]. Esta situación limita el funcionamiento de las universidades estatales con menos recursos, que tienen serias restricciones para cubrir sus gastos y carecen de condiciones para avanzar.

Evidentemente, en el caso de universidades como la UNAM y la UAM, por el peso que tienen a nivel nacional en la investigación que realizan y otras actividades de extensión y difusión de la cultura, un porcentaje significativo de su presupuesto se destina a estas funciones, por lo que es necesario relativizar la razón subsidio/matrícula [ANUIES, 2004: 35].

Por lo hasta aquí señalado, se muestra que el financiamiento de la EPS en México no guarda relación con las necesidades de desarrollo nacional en el contexto de la globalización, y está estrechamente vinculado al modelo económico dominante, esto es, a las restricciones financieras impuestas por este.

POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX

Aunque ya hemos hecho referencias al periodo 2000-2006, abordaré por separado la política educativa del presidente Fox, debido a la gran expectativa que se generó con el cambio

¹³ Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Pedagógica Nacional, respectivamente.

de partido en el poder; sin embargo, en esta administración no hubo cambios significativos en las PFEPS. Se conservaron y reiteraron las restricciones financieras que respondían a la necesidad de mantener la disciplina fiscal, impuesta por el modelo adoptado y apoyada por los organismos internacionales de crédito; así se profundizó el proceso de comercialización y privatización de la educación superior, lo cual despejó el camino para la inversión privada (cuadro 3.3).

Si analizamos la política de financiamiento, podemos ver que no existe coherencia entre los planteamientos oficiales hechos al inicio del gobierno del presidente Fox, en el Pronae 2001-2006 y el apoyo financiero real a la EPS. En este programa, el gobierno federal estableció seis líneas de acción y tres metas [Labra, 2006: 107]:

Líneas de acción:

1. Incrementar la inversión en educación superior pública para lograr la expansión con equidad y mejorar la calidad del sistema, así como para alcanzar las metas del programa.

2. Fortalecer presupuestalmente los programas federales que tengan como objetivos la mejora continua y el aseguramiento de la calidad de la educación superior.

3. Acordar el establecimiento de un nuevo esquema de subsidio para las instituciones de educación superior que sea equitativo, simple y multivariado, que considere las diferencias de costo por alumno en los distintos niveles y áreas del conocimiento, que tome en consideración criterios de desempeño institucional.

4. Promover el uso de fondos internacionales de financiamiento para realizar proyectos de superación de las IES.

5. Fomentar en las instituciones públicas de educación superior la búsqueda de fuentes complementarias de financiamiento, en particular, de aquellas que contribuyan a vincularlas con su entorno.

6. Impulsar que las instituciones de educación superior públicas rindan cuentas a la sociedad sobre la aplicación de los recursos públicos asignados.

Metas:

1. Lograr que se incremente anualmente el financiamiento de la educación superior hasta alcanzar 1 % del producto interno bruto en 2006.
2. Incrementar anualmente los recursos de los programas gubernamentales orientados a ampliar la oferta educativa y el fomento a la mejora de la calidad de la educación superior [...] hasta alcanzar un incremento real total de 30% en 2006.
3. Operar a partir de 2004 un nuevo modelo de subsidio para las instituciones públicas de educación superior.

En el Pronae se aprecia que, de las seis líneas de acción que se proponen, cuando menos dos (las líneas 4 y 5) se apoyan en la búsqueda de recursos extras gubernamentales, con insistencia en la idea de que las instituciones públicas de educación superior busquen recursos para cubrir sus necesidades financieras; y en la práctica las familias tienen que asumir esas limitaciones financieras. Asimismo, el gobierno insistió en la necesidad de vincular el Plan de Educación Superior con el de Ciencia y Tecnología, pero dada la importancia de estos programas cada uno de ellos recibiría 1 % del PIB.

En esta administración, el gasto federal de educación superior volvió a ser fluctuante: se incrementó con respecto al PIB en los dos primeros años, pasando de 0.58 % en el año 2000 a 0.66 % en 2002 (el presupuesto más alto durante el sexenio); en 2003 fue de 0.65 %; en 2004, de 0.62 %; en 2005 de 0.63 %; y para 2006 bajó a 0.60 %. Sin embargo, de 2000 a 2005 la matrícula de las IEPS se incrementó en 23 %, por lo que el GFES por alumno disminuyó de “35 664 pesos en el año 2001 a 34 108 en 2005”, a precios constantes de 2006 [Labra, 2006: 109].

Como ya se mencionó, las IEPS reciben un subsidio federal base “ordinario” y un subsidio “extraordinario”, el último de los cuales es importante dadas sus restricciones financieras. Sin embargo, durante esta administración, el modelo de asignación del subsidio ordinario no sufrió modificaciones

sustanciales, que tomen en cuenta criterios de desempeño institucional o que garanticen transparencia, equidad y objetividad, como se propuso en el Pronae.

En 2001 la SEP creó el PIFI, con la finalidad de reorientar los recursos extraordinarios. Sin embargo, el monto de recursos asignados a las IEPS, por el gobierno federal, entre 2000 y 2005, a precios constantes del último año, se redujo en 18 %, pasando entre 2000 y 2005 de 4 764 millones de pesos a 3 921 millones de pesos, a precios constantes de 2005: “Tal resultado torna inviable el cumplimiento de la meta comprometida en el Pronae, de incrementar 30 % en términos reales los recursos para programas extraordinarios hacia el año 2006” [Labra, 2006: 112]. La escasez de recursos propició tensión entre las IEPS que tuvieron que competir por el presupuesto.

El Pronabes fue el único subsidio extraordinario que creció de 2001 a 2005, al elevarse de 318 a 850 millones de pesos en el periodo. Se cuadruplicó el número de becas, de 2001 — con las que se inició Pronabes— a 2006, al subir de 44 422 a 183 042 becas en el gobierno foxista. Sin embargo, y a pesar de este avance, de 2001 a 2005 solo uno de cada 10 alumnos de EPS se vieron beneficiados con estas becas: “tal aumento pudo lograrse a condición de no incrementar el monto de la beca, la cual, de representar un promedio de 79 % del salario mínimo general, equivale actualmente a solo 66 % [...], entre 2001 y 2005 el poder adquisitivo de la beca del Pronabes se redujo en 22 %” [Labra, 2006: 116].

En síntesis podemos ver que no se cumplió con las líneas de acción establecidas en el Pronaes; no se destinaron recursos suficientes a educación, y las universidades públicas tuvieron que lidiar cada año para obtener sus recursos. Conviene recordar que desde 2001 las propuestas de presupuesto de educación superior planteadas por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados fueron inferiores a las ejercidas el año anterior. De 2001 a 2006, gracias a la intervención del

poder Legislativo se destinaron para las universidades públicas 23 000 millones de pesos adicionales a los inicialmente presupuestados por el Ejecutivo.

Durante el sexenio se mantuvo la negociación bilateral y el cabildeo para obtener financiamiento. No hubo criterios académicos para asignar recursos, sino que los recursos se obtuvieron a través de la negociación política.

Ciencia y tecnología

En el Programa Especial de Ciencia y Tecnología (Pecyt) 2001-2006 se plantean los siguientes problemas relacionados con el financiamiento:

- No existe una estructura institucional que sustente una política de largo plazo, que a su vez articule los esfuerzos de los diversos actores involucrados ni asegure unidad de los procesos de planeación programación y evaluación.
- No existe un presupuesto nacional de ciencia y tecnología con orientación estratégica y programática.
- No se cuenta con una entidad que planifique, presupueste y coordine el gasto federal de una manera integral.
- El Conacyt opera solo una fracción pequeña (13%) del gasto federal en ciencia y tecnología, sin posibilidad real de orientar la política científica y tecnológica.
- Las tres funciones básicas del sector de ciencia y tecnología: 1) investigación y desarrollo experimental; 2) educación y enseñanza científica y técnica, y 3) servicios científicos y tecnológicos, enfrentan distorsiones y rezagos en sus mecanismos y niveles de financiamiento [Labra, 2006: 108].

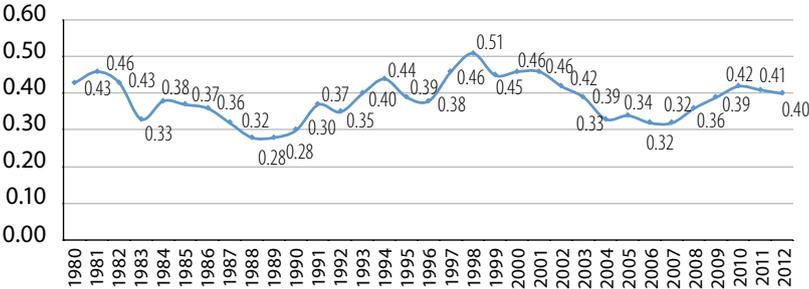
Para solucionar estas carencias, el Pecyt se planteó tres objetivos estratégicos:

1. Tener una política de Estado en ciencia y tecnología.

2. Ampliar la capacidad científica y tecnológica del país.
3. Aumentar la competitividad y la innovación de las empresas.

El gasto en ciencia y tecnología como proporción del PIB ha sido bajo y fluctuante en nuestro periodo de estudio; así, en 2000 fue de 0.46%, y en 2006 bajó a 0.32 por ciento.

Gráfica 4.8. Gasto en ciencia y tecnología como proporción del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Conacyt e Inegi.

En lo que respecta al número de becas para posgrado, las que concentra el Conacyt subieron de 18028 en 2000 hasta 20011 en 2006, de modo que en seis años se crearon 1983 nuevas becas, lo que significa 10.9% más.

Las becas al extranjero disminuyeron 57.8% de 2000 a 2006, mientras las becas nacionales se incrementaron 28%, lo que el Conacyt justifica con el argumento de que en el país existen posgrados “adecuados” y, por consiguiente, no se requiere estudiar en el extranjero. Asimismo, en otras administraciones, las becas en el extranjero incluían manutención y pago de colegiaturas, pero en la administración 2000-2006 solo cubrieron la manutención y no la colegiatura.

En cuanto al SNI, el número de miembros pasó de 7466 en 2000 a 11500 en 2005, cifra muy lejana a la prevista en el Pecy, de 25000 miembros para 2006.

Como se ha expuesto, en esta administración cambió el discurso, pero se conservaron las restricciones financieras. El “gobierno del cambio” mantuvo las políticas educativas neoliberales iniciadas desde 1983 con el gobierno de Miguel de la Madrid.

POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN

Como ya se ha señalado, a pesar de la continuidad en la política económica ortodoxa y en algunas políticas educativas durante nuestro periodo de estudio, cada sexenio se plantea una “nueva” política educativa. Se parte de un análisis del estado de la educación y se señalan grandes avances al final del sexenio, por lo que muchas veces el manejo de las cifras es de corte político, de modo que con el cambio de sexenio, las cifras del gobierno anterior no coinciden con las del nuevo gobierno, además de que la información sobre financiamiento de la educación superior no es de fácil acceso.

A diferencia del sexenio anterior, en este no hubo gran expectativa por el cambio de gobierno.

Para contextualizar la evolución del presupuesto de educación superior durante los gobiernos panistas, conviene recordar que desde 1997 el Congreso adquirió protagonismo en la aprobación del Presupuesto Anual de Egresos de la Federación (PAEF), cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Esta situación se agudizó a partir del año 2000, con la alternancia presidencial y la ausencia de mayorías parlamentarias en las dos cámaras legislativas, beneficiando a las IEPS, ya que a partir de entonces:

de 2000 a 2011, el presupuesto aprobado para educación superior ha sido mayor al estipulado en el PPEF [Proyecto de Presupuesto

de Egresos de la Federación], si bien las variaciones anuales han sido muy distintas a lo largo del periodo. [...] de 2001 a 2011 se aprobaron ampliaciones por \$ 59 412 millones [...] Si bien en cada año se dan fluctuaciones en su crecimiento, en 11 años (2000 a 2010) el presupuesto aprobado fue superior al PPEF en 8.5%, con un promedio anual de alrededor de \$ 4 400 millones. [...] En 2008 el proyecto del Ejecutivo fue el mejor de la década, pues aumentó en más de 20% respecto al proyecto del año anterior [Mendoza, 2011: 25-28].

Conviene resaltar que el aumento en el PEF para educación superior no fue producto del cambio en la concepción de la política educativa, sino de la acción de las cámaras legislativas que consideraron necesario un mayor presupuesto para educación superior, en específico por presión de los legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del PRI. En términos porcentuales: “En el periodo 2000-2011, el presupuesto de educación superior aprobado creció 79% en términos reales” [Mendoza, 2011: 29]. También conviene recordar la intensa participación de los rectores de universidades públicas y de la ANUIES en el cabildeo presupuestal anual.

Como en los años anteriores de nuestro análisis, el financiamiento de las IEPS recayó mayoritariamente en el gobierno federal con 78%, mientras que los estados participaron con 22% y los gobiernos municipales casi no aportaron. La contribución de los gobiernos estatales varió de 10 a 52%, dependiendo de las condiciones de cada Estado. Las IEPS federales registraron una distribución más equilibrada de su presupuesto, al destinar 80% a la docencia, 17% a la investigación y 2% a la cultura [Mendoza, 2011: 37].

En el periodo 2000-2010, el financiamiento extraordinario para educación superior fue el más dinámico, con un incremento real de 222%, seguido del financiamiento estatal con una variación anual de 50.4%, y de 27.6% para las universidades federales [Mendoza, 2011: 78].

Ya en 2007, la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados había aprobado los siguientes fondos extraordinarios para la ampliación de la cobertura, la equidad y la atención a problemas estructurales de las universidades públicas estatales:

- Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales.
- Fondo para la Consolidación de Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario.
- Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por debajo de la Media Nacional en Subsidio al Alumno.
- Fondo para el Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario.
- Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior.

En 2011 se aprobaron otros cuatro fondos de financiamiento extraordinario:

- Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior.
- Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).
- Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior.
- Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las Upes (universidades públicas estatales).

De acuerdo con el Sexto informe de gobierno de Felipe Calderón, el gasto público en educación como porcentaje del PIB en el ciclo escolar 2006-2007 era de 4.9%, y en el último año de gobierno fue de 5%; en este mismo periodo, el gasto nacional en educación pasó de 6.3 a 6.4% del PIB. Asimismo, el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB aumentó de 0.69% en 2006 a 0.83% en 2010 [Mendoza, 2011: 83].

En cuanto a la cobertura educativa en educación superior, subió de 25.9% en el ciclo escolar 2006-2007 a 34.6% en

el ciclo escolar 2012-2013, lo que se manejó como uno de los grandes logros del gobierno de Felipe Calderón, aunque a pesar del avance en la cobertura educativa se deja fuera de la educación superior a seis de cada 10 jóvenes egresados de la educación media superior.

El otro gran avance en la educación superior fueron las becas Pronabes, que se incrementaron de 183 042 al inicio del sexenio, a 400 000 en el ciclo escolar 2012-2013. La matrícula en educación superior en 2012-2013, incluyendo al posgrado, fue de 3 161 200 alumnos, con un gasto promedio anual por alumno de 67 600 pesos.

El apoyo a la educación superior privada se mantuvo en el sexenio calderonista, y en 2012 se aprobaron los créditos educativos para estudiar en instituciones privadas, con el propósito de fortalecer la educación particular mediante la creación del Pronafies. Con este programa anunciado el 9 de enero de 2012 en las instalaciones del Tecnológico de Monterrey se pretendía dar un componente de “equidad” a la universidad particular.

- El rezago en el financiamiento público de la educación superior también se observa si se compara con el gasto destinado a los otros niveles educativos. La participación porcentual del GFES ha sido menor a 20% desde 1984 y hasta 2007. De 2008 a 2012 rebasó 20%, situación que contrasta con el porcentaje del gasto federal para educación que se le ha ido asignando a educación básica: en 1980 se le asignaba 38% de dicho gasto; 64.68% en 2000; y 57.37% en 2012.
- Durante el gobierno de Vicente Fox se mantuvieron las políticas ortodoxas de financiamiento de la educación, aunque con cambios en el discurso; se continuó profundizando el proceso de comercialización y privatización de la educación; y no hubo coherencia entre lo plasmado en el Pronae 2001-2006 y el apoyo financiero que se dio a la EPS.

La supuesta vinculación que debía haber entre el Plan de Educación Superior y el de Ciencia y Tecnología quedó

en el discurso, y no se alcanzó 1% para educación superior, ni 1% para ciencia y tecnología.

El gasto federal para educación superior se mantuvo fluctuante, y el más alto del sexenio fue de 0.66% en 2002; sin embargo, dado el incremento de la matrícula, el gasto por alumno disminuyó en estos seis años.

El monto de recursos asignados a las IEPS no fue suficiente, lo que generó conflictos entre estas instituciones que tuvieron que competir por mayor presupuesto.

El Pronabes fue el único subsidio extraordinario que creció; así, se cuadruplicó el número de becas, pero tal aumento pudo lograrse al no incrementar el monto de las becas.

Conviene recordar que desde 2001 las propuestas de presupuesto de educación superior del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados fueron inferiores a las ejercidas el año anterior. De 2001 a 2006, gracias a la intervención de la Cámara de Diputados se destinaron para las universidades públicas 23 000 millones de pesos adicionales a los inicialmente presupuestados por el Ejecutivo.

En síntesis, podemos concluir que en el sexenio 2000-2006 no se cumplió con las líneas de acción instituidas en el (Pronaes), ni se dieron recursos suficientes a educación.

En el Pcyt 2001-2006 del gobierno federal, se describen los problemas más relevantes del financiamiento de la ciencia y la tecnología, y se señalan los objetivos mediante los cuales se solucionarían, sin que luego se hayan cumplido. Se mantuvo la austeridad financiera de los gobiernos previos; se disminuyeron las becas al extranjero, y las nacionales solo crecieron 10.9% en seis años.

- En el gobierno de Felipe Calderón no hubo cambios en la concepción de la política económica ni de la de financiamiento educativo, por lo que el incremento del presupuesto de egresos de la federación (PEF) durante el sexenio es atribuible a la presión que ejercieron los legisladores del PRD y

el PRI. Como ya se indicó, en el periodo 2000-2011 el presupuesto de educación superior aprobado creció 79% en términos reales [Mendoza, 2011: 29].

El financiamiento extraordinario fue el más dinámico. En 2007 se aprobaron cinco nuevos fondos extraordinarios, y en 2011 cuatro más. El gasto público en educación superior como porcentaje del PIB pasó de 0.69% en 2006 a 0.83% en 2010.

5. CONCLUSIONES GENERALES

En esta parte se resaltan las principales conclusiones derivadas del análisis en este trabajo. Se abordan las principales transformaciones del contexto económico y la política económica en el periodo 1982-2012, que contribuyen a explicar los cambios en la política de financiamiento de la educación superior. Asimismo, se señala la estrecha relación entre el nivel educativo y el desarrollo nacional, y se muestra que para que esta relación se dé, se requiere de la vinculación de distintas políticas macroeconómicas con la política educativa.

Nuestro periodo de análisis coincide con el desarrollo del proceso de globalización, y en él se evidencia la creciente subordinación de la política educativa a la política económica, dominada por la concepción neoliberal. En la misma época, los procesos productivos de punta exigen gran cantidad y diversidad de conocimientos, muchos de los cuales provienen de los centros de investigación, las universidades y los tecnológicos. Si bien la globalización tiende a homogeneizar las capacidades que deben tener los trabajadores, se establecen marcadas diferencias entre los países que producen ciencia y tecnología y los que la compran y copian; de ahí la relevancia que adquiere la educación superior y la promoción de la ciencia y la tecnología.

A partir de los ochenta, el Estado mexicano inició un proceso de cambio y de readecuación de su participación en los ámbitos económico y social al reducir su participación al mínimo y ceder espacios a la iniciativa privada, bajo el pretexto

de “solucionar” los problemas que afectaban a la economía nacional. Sin embargo, la reducción del Estado a su mínima expresión no ha garantizado la mejoría en los niveles de crecimiento, el aumento en la competitividad o el desarrollo económico, a diferencia de Estados intervencionistas con una estrategia de desarrollo económico-social que han avanzado en su desenvolvimiento y en una mejor vinculación con la economía mundial.

En materia de política educativa ha habido una creciente definición externa de los contenidos de esta política, sin considerar nuestras características específicas como nación, al plantearse que el Estado mexicano debe disminuir su gasto en educación superior, con lo cual se deja fuera del acceso a la formación superior a millones de jóvenes que carecen de recursos para pagar educación privada.

Con el neoliberalismo, el Estado tiende a privatizar la economía y a abandonar sus compromisos sociales, entre ellos el educativo. El esquema de financiamiento educativo está vinculado a la concepción de las políticas dominantes en el ámbito económico y, en específico, al papel que debe tener el Estado en ella, por lo que parte del capítulo se dedica a mostrar la lógica interna del modelo neoliberal, en el cual se enmarca la política educativa.

En el periodo de análisis aumenta la importancia del capital financiero y se evidencia el dominio de este sobre el sector productivo, así como la subordinación del Estado al dominio del capital financiero. Se trata de un Estado que deja de actuar en función de los intereses de la “sociedad”, para responder principalmente a una fracción del capital y se olvida de sus compromisos con las otras clases y fracciones de clase. Esta creciente subordinación del Estado al capital financiero se da en el contexto de una economía unipolar, con una clase trabajadora cada vez más debilitada.

Se observa cómo el Estado limita la inversión en educación superior, así como en ciencia y tecnología, con lo que descuida

la formación de capital humano que es fundamental para participar en la sociedad del conocimiento. A partir del proceso de liberalización económica y de la desregulación en educación, se dio un mayor control del gasto educativo mediante el sistema de evaluación; se *sobrerregula* la educación pública, con la finalidad de limitar el gasto educativo, y se vigila muy poco la educación privada.

En el trabajo se plantea cómo es difícil separar las políticas monetaria y fiscal de la política educativa. Las restricciones financieras impuestas a la educación superior responden a la lógica del modelo dominante. Hay una clara vinculación entre política educativa y económica; ambas impuestas por los organismos internacionales de crédito con el beneplácito de los funcionarios estatales, y diseñadas para favorecer a algunos países desarrollados y a ciertas fracciones del capital, entre las que destaca el capital financiero.

Al actuar en favor de lo financiero, el Estado no crea condiciones productivas para encarar la competencia resultante del proceso de globalización. El diseño de estas políticas rebasa el ámbito nacional y responde a una división internacional del trabajo en el cual, en nuestro caso, básicamente se recrea el subdesarrollo.

En la actualidad, para que un país se desarrolle requiere una activa participación del Estado en la economía, y una fuerte inversión en educación, ciencia y tecnología, específicamente en educación superior.

En el trabajo, también se aborda la relación entre globalización, transformación de la estructura productiva y sociedad del conocimiento, procesos que justifican el incremento del gasto en educación superior, aunque contradictoriamente en México, en nuestro periodo de estudio, se ha limitado el gasto educativo en este nivel.

Se señala cómo la aplicación del conocimiento al trabajo potencia la productividad; de ahí la importancia de contar con una sociedad educada, preparada para desarrollar trabajos

complejos. Se requiere un cambio en materia educativa, acorde entre otras cosas con las transformaciones de la estructura del capital, que incorpore a los egresados de la educación superior al sistema productivo.

Como se analizó en el segundo capítulo, ha habido importantes coincidencias en los planteamientos del BM y la OCDE, así como en el TLCAN y la OMC, en lo referente a la necesidad de disminuir la participación del Estado en el financiamiento de la EPS.

La disminución de recursos a la educación superior no obedece a necesidades sociales o educativas, ni a un proyecto de desarrollo nacional, sino a la concepción económica dominante, la cual considera que las políticas económicas deben estabilizar la moneda mediante medidas monetarias y fiscales restrictivas, que llevan a ampliar la participación del sector privado en la economía. Por consiguiente, la “disciplina fiscal” impide al gobierno gastar en educación superior, a pesar de la importancia de esta para enfrentar los desafíos del proceso de globalización y responder a las necesidades sociales.

Desde los años ochenta, el BM y la OCDE hicieron recomendaciones al gobierno mexicano en materia educativa, que se siguieron al pie de la letra y que se legislaron con la firma del TLCAN, con el cual México se subordinó a las necesidades económicas de Estados Unidos. Finalmente, el ingreso de México a la OMC y el GATS sientan las bases para la privatización y comercialización de la educación en el ámbito internacional. Estos hechos crearon las condiciones que limitan el financiamiento de la educación por parte del Estado y que definen las características de la educación y de los egresados de la misma.

Con dichas políticas se actúa en detrimento de los niveles de competitividad, y nos coloca, como país, en una posición difícil en el contexto de la globalización; incrementa las importaciones, afecta el desempeño productivo e incide sobre el empleo y el crecimiento económico.

En el trabajo se señala que se ha ampliado la brecha educativa y tecnológica entre los países que invierten en educación superior, ciencia y tecnología y los que no lo hacen. AL en su conjunto y México, en específico, han quedado rezagados en materia educativa con respecto a Asia, a pesar de lo cual el BM insiste en la prioridad de la educación secundaria, mientras que la OCDE propone reducir el gasto público destinado a educación superior y profundizar los mecanismos de mercado.

Algunos de los rasgos más relevantes del periodo que precede al analizado (1982-2012), en lo referente a educación superior, fueron:

1. Creciente importancia de la educación superior en el mundo, a partir de la segunda mitad del siglo XX y hasta inicios de los ochenta.
2. Crecimiento notable de la educación pública en AL, y en específico en México, en el mismo periodo.

Desde inicios de los ochenta, como producto de la crisis de deuda y la crisis fiscal, así como del predominio de las políticas neoliberales, se dio una fuerte disminución de la participación del Estado en la economía y en el gasto educativo, en específico el de educación superior. De igual modo, en los hechos se abandonó el impulso al desarrollo de la investigación científica y la tecnológica en el momento en que se estaban llevando a cabo cambios fundamentales en la economía mundial. En las dos últimas décadas del siglo XX, y hasta la actualidad, el conocimiento es central en la reproducción económico-social.

En el ámbito político, en nuestros años de estudio se dio un cambio en el proyecto de nación; en el Estado nacionalista-desarrollista la educación era parte del patrimonio social y un derecho de los ciudadanos. Con el neoliberalismo se da un cambio en el discurso educativo, ahora sustentado en la calidad, la evaluación, la eficiencia, la productividad, la

pertinencia y la excelencia. El nuevo discurso responde, básicamente, a las necesidades empresariales y en su elaboración han participado funcionarios, empresarios y algunos académicos que coinciden con esta perspectiva empresarial.

En tal contexto, el Estado limita el financiamiento a las instituciones públicas de educación y fomenta el crecimiento de la educación privada encargándose solo de las áreas educativas poco rentables, que no interesan al sector privado pero que son necesarias para el funcionamiento de la nación.

Se establecen programas selectivos de financiamiento para universidades públicas importantes y para centros de educación tecnológica de niveles medio y superior. Y a partir de la creación del Sistema Nacional de Educación Superior (1999), el gobierno empieza a financiar a instituciones privadas, la mayoría de las cuales no investigan.

El Estado se convierte en impulsor de la evaluación y la certificación, que explotan organismos privados; así como en promotor de la participación directa de empresarios nacionales y extranjeros en la conducción de la educación superior con lo que acentúa la importancia de la capacitación como parte de la orientación empresarial.

Con la participación privada en la educación el Estado disminuye su gasto en este rubro a la vez que responde a la disciplina fiscal, pero afecta a la población de jóvenes que carecen de recursos para pagar su educación y se dificulta su incorporación al sistema de educación pública.

Los empresarios se ven beneficiados con un nuevo mercado, que había sido controlado por el Estado, un gran mercado que crece rápidamente en la década de los noventa a partir de la revalorización de la educación superior y producto de las expectativas de crecimiento generadas con el “nuevo modelo económico”.

Como se muestra en este trabajo, específicamente en el tercer capítulo, la política educativa seguida en nuestro periodo de estudio responde a la concepción neoliberal de la educación,

aunque con pequeños matices sexenales, cambios en el discurso que no modifican los planteamientos esenciales.

Desde inicios de los años ochenta hasta 2000, se dio una importante disminución del financiamiento a la EPS, en particular a las universidades públicas a pesar de lo siguiente:

- Como producto de la disminución de la tasa de natalidad, el crecimiento porcentual mayor del grupo quinquenal de 20 a 24 años, que es el gran demandante de educación superior.
- Los avances en los indicadores generales del sistema educativo, producto del apoyo a la educación pública que se dio desde el fin de la Revolución mexicana, hasta inicios de los ochenta.
- El proceso de urbanización. En 2010, 78% de la población vivía en zonas urbanas, en las que se concentra el ingreso, lo cual favoreció a instituciones privadas de educación. Como ya se señaló en 1980 la educación privada representaba solo 7% del gasto nacional en educación; 12.37%, 10 años después; 21.7% en el año 2000; 22.7% en 2007; y 31.1% para el ciclo 2012-2013. Como se aprecia, en educación superior el avance de la educación privada fue muy importante.
- El incremento de los gastos educativos recae en las familias. Las de mayores ingresos son las que más invierten en educación, por lo que esta ha disminuido su papel como factor de movilidad social. El acceso a una universidad privada depende de los ingresos familiares y no necesariamente de la capacidad del alumno, lo cual cuestiona la “equidad” educativa tan de moda en el discurso neoliberal en materia educativa.
- Durante los ochenta, se estancó el crecimiento de la matrícula de educación superior, situación que se revierte en los noventa, cuando dicha matrícula vuelve a crecer, aunque a partir de entonces la educación privada es la que más crece debido a la carencia de opciones públicas de educación superior, en especial la universitaria.

- El crecimiento de la matrícula en educación superior coincidió con la revaloración de este nivel educativo, producto de las expectativas de crecimiento económico. A la par, decreció el gasto público destinado a educación superior con respecto al de los otros niveles educativos.
- La mayor parte de recursos públicos se encauzaron a educación básica, a pesar de la disminución de la tasa de crecimiento de la población, especialmente en los centros urbanos, y en contra de las tendencias del proceso de globalización que exige mayor capacitación para aumentar la competitividad internacional de una nación.
- La liberalización económica facilitó la apertura de instituciones educativas privadas nacionales e internacionales, las cuales crecieron con muy poca regulación de parte de la SEP.
- En cuanto al financiamiento de las universidades públicas, se dio un cambio en la asignación de recursos. Como lo señaló la ANUIES [2004: 15], hasta mediados de los ochenta la asignación del financiamiento estaba vinculada con el tamaño de la matrícula, pero desde la segunda mitad de esa década para ello se tomó en cuenta el tamaño de la plantilla de trabajadores, lo que se acompañó de la homologación de los tabuladores para el personal académico en las distintas universidades. El nuevo criterio no resolvió la situación de desigualdad previa existente en cuanto a las características y número de la planta del personal académico y administrativo. Se mantuvieron las limitaciones financieras dentro de las IEPS; y los recursos no se otorgan con base en necesidades y metas de desarrollo institucional, sino conforme a criterios de política económica, entre los que destacan la disciplina fiscal, la desregulación y la privatización.
- La SEP otorga un subsidio ordinario (federal y estatal) y uno extraordinario (solamente federal); el primero cubre el gasto corriente, tanto el de operación como el de servicios

- personales, estos últimos absorben de 80 a 90% del subsidio ordinario. Con respecto a los gastos de operación, los presupuestos anuales no siempre consideran la inflación.
- En lo referente a los salarios de los trabajadores, los incrementos salariales y las prestaciones de los trabajadores universitarios los determina la SHCP, con base en la política salarial del gobierno federal, motivo por el cual se mantiene un fuerte rezago salarial con respecto al nivel que tenían los académicos al inicio de los ochenta; ya que los incrementos se calculan conforme a la inflación esperada y no la real. Ante el creciente deterioro salarial el gobierno implementó programas de estímulos, para mejorar los ingresos del personal académico. Estos estímulos se otorgan por medio de la *evaluación*, que promueve la competencia entre los académicos y debilita la negociación colectiva.
 - Otra dificultad de las universidades públicas para obtener financiamiento es tener que negociar su presupuesto año con año, negociación que resulta más complicada para las universidades estatales, ya que muchos estados no cuentan con recursos o no les interesa apoyar la educación.
 - En cuanto a los recursos extraordinarios que otorga la federación, estos se hayan sometidos a evaluaciones y no son regularizables, por lo que las universidades más rezagadas son las que tienen menos posibilidades de obtenerlos. Con este procedimiento se profundizan las diferencias entre las universidades, aunque en el periodo 2000-2010 el financiamiento extraordinario fue el más dinámico, con un incremento real de 222 por ciento.
 - Como producto de las limitaciones financieras, las universidades han realizado un esfuerzo creciente por diversificar sus fuentes de financiamiento, de modo que consiguen ingresos por concepto de: asesorías, cursos, venta de productos, educación continua, servicios de investigación y desarrollo, donativos, etcétera, vinculándose con estos servicios al sector productivo y a la sociedad, pero con el

riesgo de desatender funciones sustantivas que no necesariamente son rentables.

- Como ya se señaló, la insuficiencia del gasto público en educación superior es producto de decisiones de política económica y no necesariamente de carencia de recursos. No obstante el incremento de los ingresos petroleros de 2004 a 2007, estos recursos no se destinaron a educación y sí a pagos anticipados de la deuda.
- En nuestro periodo de estudio (1982-2012), el indicador más comúnmente utilizado en la información educativa es el de gasto nacional en educación, en el cual se suma el gasto del gobierno más el privado, con lo que el gobierno mexicano traslada parte de sus antiguas responsabilidades en materia educativa a las familias. El alumno con recursos limitados debe ser competitivo o es excluido del sistema educativo; sin embargo, si la familia cuenta con recursos suficientes, puede ingresar a una universidad particular, lo que resulta contrario a la equidad, tan reiterada en los actuales planteamientos de política educativa.
- El rezago en el financiamiento público de la educación superior también se aprecia si se compara con el gasto destinado a los otros niveles educativos. La participación porcentual del gasto federal en educación superior ha sido menor a 20% desde 1984 y hasta 2007, situación que contrasta con el porcentaje que se asigna a educación básica: recibía 48.99% del gasto federal para educación en 1980, y 63.68% en 2006. A partir de este último año esta tendencia se ha revertido lentamente: para 2012, el gasto fue de 57.37% en educación básica, y de 22.34% para educación superior.
- Durante el gobierno de Vicente Fox se mantienen las políticas ortodoxas de financiamiento de la educación, aunque con cambios en el discurso; se continúa profundizando el proceso de comercialización y privatización de la educación,

y no hubo coherencia entre lo plasmado en el Pronae 2001-2006 y el apoyo financiero que se da a la EPS.

La supuesta vinculación que debía haber entre el Plan de Educación Superior y el de Ciencia y Tecnología queda en el discurso, y no se alcanza 1% del presupuesto público para educación superior, ni 1% para ciencia y tecnología.

El gasto federal para educación superior, se mantuvo fluctuante, y el más alto del sexenio fue de 0.66% en 2002; sin embargo, dado el incremento de la matrícula, el gasto por alumno disminuyó en estos seis años.

El Pronabes fue el subsidio extraordinario que creció; así, se cuadruplicó el número de becas, pero tal aumento pudo lograrse al no incrementar el monto de las becas.

Igual que en otros gobiernos, en el sexenio de Vicente Fox no se cumplió con las líneas de acción establecidas en el Pronaes, ni se asignaron recursos suficientes a educación, aunque si mejores a los de sexenios previos de nuestro análisis.

Conviene recordar que desde 2001 las propuestas de presupuesto de educación superior del Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados fueron inferiores a las ejercidas el año anterior. De 2001 a 2006, gracias a la intervención de la Cámara de Diputados se destinaron para las universidades públicas 23 000 millones de pesos adicionales a los inicialmente presupuestados por el Ejecutivo.

En el Pecty 2001-2006 se reseñan los problemas más relevantes del financiamiento de la ciencia y la tecnología, y se señalan los objetivos mediante los cuales se solucionarían, sin que luego se hayan cumplido. Se mantuvo la austeridad financiera de los gobiernos previos; se disminuyeron las becas al extranjero, y las nacionales solo crecieron en 10.9% en seis años.

- Durante el gobierno de Felipe Calderón no hay cambios en la concepción de las políticas económica y educativa, a pesar de que —como en otros gobiernos— se hicieron

planteamientos “nuevos” para tratar de mejorar la educación, entre los que destacan la necesidad de mejorar la calidad de la educación, la evaluación de alumnos y maestros, la obligatoriedad de la educación media superior y el impulso a la privatización educativa.

- El gobierno mantiene las restricciones financieras para la educación superior, y año con año se presentaron presupuestos bajos para este nivel educativo. Sin embargo, gracias a la presión de los legisladores del PRD y el PRI, el PEF para educación superior siempre fue mayor al PPEF, por lo que el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB aumenta de 0.69% en 2006 a 0.83% en 2010.
- En síntesis de 1982 a 2012, solo en los últimos 12 años, con los gobiernos del PAN el presupuesto para educación superior fue mayor al proyecto de presupuesto de la federación, esto gracias a la oposición parlamentaria en la Cámara de Diputados.

REFERENCIAS

- Aboites, Hugo [1997], *Viento del Norte. TLC y privatización de la educación superior en México*, México, Plaza y Valdés/UAM-Xochimilco.
- Aboites, Hugo (coord.) [1999], “Número temático sobre ‘Universidad pública, cuotas y financiamiento’”, *El Cotidiano*, vol. 15, núm. 95, pp. 3-48.
- Aboites, Hugo [2003], “Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto de modernización empresarial”, en Marcela Mollis (comp.), *Las universidades en América Latina. ¿Reformadas o alteradas?*, Buenos Aires, CLACSO.
- Aguilar Monteverde, Alonso [2002], *Globalización y capitalismo*, México, Plaza y Janés.
- Altbach, Philip (coord.) [2002], *Educación superior privada*, México, CESU-UNAM/Porrúa.
- Álvarez, Alejandro [2002], “La inestabilidad financiera internacional y sus implicaciones en México”, en *Globalización financiera e integración monetaria. Una propuesta desde los países en desarrollo*, México, UNAM/Porrúa.
- Amsdem, Alice [2004], “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 82, abril.
- ANUIES [2000a], *La educación superior en el siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, México, ANUIES.
- ANUIES [2000b], *La educación superior hacia el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.

- ANUIES [2004], *El financiamiento de la educación superior. Propuestas para la Convención Nacional Hacendaria*, México, ANUIES.
- Arestis, Philip [2003], “Financial globalization: some conceptual problems”, working paper, núm. 360, Nueva York, Levy Economics Institute of Bard College.
- Asociación Canadiense de Profesores Universitarios [1999], “Banco Mundial 4, UNESCO 1”, *La Jornada Semanal*, 30 de mayo, p. 2.
- Avilés, Karina [2008], “Quedan fuera de la UNAM y del Poli más de 91 % de estudiantes”, *La Jornada*, México, 21 de julio.
- Banco Mundial [1995], *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Banco Mundial [1996], *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Banco Mundial [2000], *La educación superior en los países en desarrollo; peligros y promesas*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.
- Banco Mundial [2003a], *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Banco Mundial [2003b], *Cerrando la brecha en educación y tecnología*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Banco Mundial [2007], *Raising student learning in Latin America: the challenge for the 21st century*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Banco Mundial y Unesco [2002], *Higher education in developing countries: peril and promise*, Washington, D. C., World Bank.
- Bancomext [1992], *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 3, México, marzo, pp. 220-229.
- Basave Kunhardt, Jorge *et al.* (coords.) [2002], *Globalización*

- y alternativa incluyentes para el siglo XXI*, México, UNAM/UAM/Porrúa.
- Bonal, Javier [2002] “Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 3, julio-septiembre, México, pp. 3-35.
- Burbano López, Galo [1999], “La educación superior en la segunda mitad del siglo XX. Los alcances del cambio en América Latina y el Caribe”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 21, cuatrimestral, OEA, diciembre.
- Calderón, Felipe [2007], *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República.
- Calderón, Felipe [2007], *Primer informe de gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Calderón, Felipe [2012], *Sexto informe de gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Calva, José Luis [2005], “México la estrategia macroeconómica 2001-2006. Promesas, resultados y perspectivas”, *Problemas del Desarrollo*, México, IIEC-UNAM, vol. 36, núm. 143, octubre-diciembre, pp. 59-88.
- Carmona, Fernando [1999], “En busca de alternativas para México en la globalización”, en Seminario de Economía Mexicana (versión preliminar).
- Castells, Manuel [1998], *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. II: El poder de la identidad*, Madrid, Alianza.
- Castells, Manuel [2002], *La era de la información. Vol. I: La sociedad red*, México, Siglo XXI Editores.
- Castells, Manuel y Jordy Borja [1997], *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Cazés Menache, Daniel, Eduardo Ibarra Colado y Luis Porter Galetar (coords.) [2000], *Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas*, México, CEIICH-UNAM.

- CEPAL [2003], *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL y Unesco [2005], *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Serie Seminarios y Conferencias.
- Chang, Ha-Joon [2002], *Kicking away the ladder? Development strategy in historical perspective*, Londres, Anthem Press.
- Cordera Campos, Rafael, y David Pantoja Morán (coords.) [1995], *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, CESU-UNAM/Porrúa.
- Dabat, Alejandro [2002], “Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo”, en *Globalización y alternativa incluyentes para el siglo XXI*, México, UNAM/UAM/Porrúa.
- Del Real, Óscar [2002], “Iniciativa de decreto que adiciona el artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fortalecimiento de la educación pública superior en México”, México, Cámara de Diputados, 1 de septiembre, pp. 4-5.
- Didriksson, Axel [2012], “La nueva agenda de transformación de la educación superior en América Latina”, *Perfiles Educativos*, vol. XXXIV, núm. 138, México, IISUE-UNAM.
- Didriksson, Axel, Javier Fuentes Maya y María Aurora Palma [2002], “Proyecto: El financiamiento para las instituciones de educación superior en México 1990-2002”, México, CESU-UNAM, <https://www.ieslac.unesco.org>
- Didriksson, Axel y Alma Herrera (coords.) [2005], *El financiamiento de la Universidad en América Latina y el Caribe*, México, CESU-UNAM.
- El Financiero* [2006], 23 de noviembre.
- Estay, Jaime y Germán Sánchez [2006], “Una revisión general del ALCA y sus implicaciones”, en *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, marzo de 2005.

- Feldfeber, Myriam, y Fernanda Saforcada [2005], *OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- Ffrench-Davis, Ricardo [2005], *Reforma para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Argentina, Siglo XXI Editores.
- Fox, Vicente [2001], *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República.
- Fox, Vicente [2006], *Sexto informe de gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Fuentes, Olac [1989], “Educación pública y sociedad”, en *México hoy*, México, Siglo XXI Editores.
- Girón, Alicia (coord.) [2006], *Confrontaciones monetarias: marxistas y poskeynesianas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Girón, Alicia, y Alma Chapoy [2009], “Financiarización y titulación: un momento Minsky”, *Economía UNAM*, núm. 16, México, FE-UNAM, enero-abril.
- González Casanova, Pablo [2001], *La universidad necesaria en el siglo XXI*, México, ERA.
- Guevara González, Iris [1994], “La educación tecnológica frente a la modernidad”, en *Enfoques multidisciplinarios de la cultura científico-tecnológica en México*, México, IIS-UNAM/DGAPA.
- Guevara González, Iris [2000], “Política educativa y de desarrollo”, Tesis de maestría, México, DEFFE-UNAM.
- Guevara González, Iris [2002], *La educación en México. Siglo XX*, México, IIEC-UNAM/Porrúa.
- Huerta, Arturo [1994], *La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas*, México, Diana.
- Huerta, Arturo (2000), *La dolarización, inestabilidad financiera y alternativa en el fin de sexenio*, México, Diana.
- Huerta, Arturo [2004], *La economía política del estancamiento*, México, Diana.

- Huerta, Arturo [2006a], “Alternativas de política económica para el crecimiento económico sostenido”, en *Economía UNAM*, núm. 7, México, FE-UNAM, enero-abril.
- Huerta, Arturo [2006b], “Estado versus mercado: una visión no convencional”, *Economía Informa*, núm. 342, México, FE-UNAM, septiembre-octubre.
- Huerta, Arturo [2007], “Política macroeconómica: (in)estabilidad versus crecimiento”, *Economía UNAM*, núm. 10, México, FE-UNAM, enero-abril.
- Huerta, Arturo [2008], “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: un análisis crítico”, *Economía UNAM*, núm. 13, México, FE-UNAM, enero-abril.
- IESALC-Unesco [2006], *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, Caracas, Venezuela, Metrópolis.
- Inegi [1984, 1989, 1992, 1994, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2013], *Encuesta Nacional de Ingreso Gasto en los Hogares*, México, Inegi.
- Inegi [1994b], *Los profesionistas en México*, México, Inegi.
- Kent, Rollin, y Rosalba Ramírez [2002], “La educación superior privada en México”, en *Educación superior privada*, México, CESU-UNAM/Porrúa.
- Kregel, Jan [2004], “Do we need alternative financial strategies for development y Latin America?”, en *4° Seminario de Economía Financiera*, IIEC-UNAM, 8 de octubre.
- Labra, Armando [2006], “Financiamiento a la educación superior, la ciencia y la tecnología en México”, *Economía UNAM*, México, UNAM, enero-abril, pp. 103-130.
- López Zarate, Romualdo [1996], *El financiamiento a la educación superior 1982-1994*, México, ANUIES.
- Martínez Della Roca, Salvador, Carlos Imaz e Imanol Ordozika [1988], “Gasto para educación 1978-1988. Participación porcentual del gasto público”, en *Estadísticas sobre educación 1978-1988*, México, mimeo.
- Mendoza Rojas, Javier [2007], *Cabildeo legislativo para el*

- presupuesto federal de educación superior*, México, ANUIES/ IISUE-UNAM.
- Mendoza Rojas, Javier [2011], *Financiamiento público de la educación superior en México. Fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011*, México, DGEI/UNAM.
- Mitchell, William y Warren Mosler [2005], “Essential elements of a modern monetary economy with application to social security privatization and the intergenerational debate”, Working paper, 5 de enero, <<https://bit.ly/2AXjyBR>>, 24 de junio de 2020.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, y Pablo Ruiz-Nápoles [2009], *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*, México, CEPAL (serie Estudios y Perspectivas).
- Murayama, Ciro [2009], *La economía política de la educación superior*, México, ANUIES.
- National Science Foundation [2008], Science and Engineering Indicators, <<http://www.nsf.gov/statistics/seind>>, 24 de junio de 2020.
- Noriega Chávez, Margarita [2000], *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*, México, UPN/Plaza y Valdés.
- Ocampo, José Antonio [2004], *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, Grupo Editorial Norma/CEPAL.
- OCDE [1995a], *Educación superior y políticas nacionales de ciencia y tecnología*, México, OCDE.
- OCDE [1995b], *El financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales*, México, OCDE/ANUIES.
- OCDE [1997], “Exámenes de las políticas nacionales de educación: México”, México, OCDE.
- OCDE [2011], Estudios económicos de la OCDE: México 2011, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>>, 24 de junio de 2020.
- OMC [2014], La Organización Mundial del Comercio, folleto descriptivo, <<https://bit.ly/3jDQ4ui>>, 23 de julio de 2020.

- OMPI [2007], “Informe de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual sobre patentes: Estadísticas sobre las actividades en materia de patentes a escala mundial”, <<https://bit.ly/2Yw8GE0>>, 24 de junio de 2020.
- Ordorika, Imanol [2002], “Privatización y mercantilización de la educación superior”, *La Jornada*, 11 de noviembre.
- Ordorika, Imanol, Roberto Rodríguez y Alejandro Márquez (coords.) [2010], “Poderoso caballero... el gasto federal en educación superior como política pública”, en prensa, México.
- Palley, Thomas [2007], “Financialization: what it is and why It matters”, Working paper, núm. 525, *The Levy Economics Institute*, diciembre, <<https://bit.ly/3dCc7NK>>, 24 de junio de 2020.
- Pastor, Robert [2001], *Toward a North American community*, Washington, D. C.
- Presidencia de la República [1993], “Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio (última reforma publicada el 19 de enero de 2018).
- Presidencia de la República [1995], “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, México.
- Presidencia de la República [2007], “Primer informe de gobierno 2007”, México.
- Ramírez del Razo, Héctor [2012], “Educación superior para un desarrollo incluyente. Tendencias, escenarios, agenda prioritaria”, en *Políticas de educación, ciencia tecnología y competitividad*, México, Juan Pablo Editor.
- Rodríguez Gómez, Roberto [1995], “Evolución reciente de la matrícula universitaria. Datos y reflexiones”, en Humberto Muñoz García y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Escenarios para la universidad contemporánea*, México, CESU-UNAM, pp. 33-54.
- Rodríguez Gómez, Roberto [2005], “La OCDE y el Banco Mundial: ¿posturas encontradas?”, *Campus Milenio*, año 3, núm. 146, México, 22 de septiembre.

- Rodríguez Gómez, Roberto [2006a], “Educación superior, las cifras del sexenio. Segunda parte”, *Campus Milenio*, año 4, núm. 199, México, 26 de octubre.
- Rodríguez Gómez, Roberto [2006b], “Financiamiento. ¿La madre de todas las batallas?”, en *Campus Milenio*, núm. 205, México, 14 de diciembre.
- Romer, Paul M. [1990], “Endogenous technological change”, *The journal of political economy*, 98 (5), octubre.
- Salinas de Gortari, Carlos [1989], *II informe de gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Salinas de Gortari, Carlos [1992a], *IV informe de gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Salinas de Gortari, Carlos [1992b], *Anexo estadístico del IV informe de gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Salinas de Gortari, Carlos [1994], *Anexo estadístico del VI informe de gobierno*, México, Presidencia de la República.
- SEP [1984], “Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1986”, México, SEP.
- SEP [1989], “Programa para la Modernización Educativa 1989-1994”, México, SEP.
- SEP [2001a], “Programa Nacional de Educación 2001-2006”, México, SEP.
- SEP [2001b], “Programa Nacional de Educación Superior 2001-2006 (Pronades)”, México, SEP.
- SEP [2013], “Principales cifras del sistema educativo nacional 2012-2013”, México.
- Seminario de Teoría del Desarrollo [2012], *Propuesta económica para México*, México, IIE-UNAM.
- Shrybman, Steven [2001], *The World Trade Organization*, Canadá, Canadian Centre for Policy Alternatives Book.
- Sinclair, Scott [2005], *GATS. How the World Trade Organization’s new “services” negotiations threaten democracy*, Canadá, Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Sunkel, Osvaldo [2006], “En busca del desarrollo perdido”,

- Problemas del Desarrollo*, México, IIEC-UNAM, vol. 37, núm. 147, octubre-diciembre.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte [1994], Texto oficial, México, Porrúa.
- Unesco [1998a], *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*, París, Unesco.
- Unesco [1998b], *Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior*, París, Unesco.
- Unesco [2006], “Educación para todos”, Reporte global, París, Unesco.
- Unesco [2012], “Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving”, en *Global Education Digest*, París, Unesco.
- Werner, Alejandro [2008], “Presentación del subsecretario de Hacienda en Foro de la Cámara de Diputados sobre Excedentes Petroleros”, México, D. F., 29 de julio.
- Wray, Randall [2004], “International Aspects of Current Monetary Policy”, Working paper núm. 31, Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City.
- Wray, Randall [2005], “Una estructura monetaria y fiscal para la estabilidad económica: un enfoque ‘friedmaniano’ para restablecer el crecimiento”, en *Consecuencias financieras de la globalización*, México, Porrúa, pp. 379-398.
- Wray, Randall [2006], *El papel del dinero hoy: la clave del pleno empleo y la estabilidad de precios*, México, FE-UNAM.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto [1995], “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, México, Presidencia de la República.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto [2000], *Sexto informe de gobierno, anexo estadístico*, México, Presidencia de la República.