
El perfil educativo de México para el siglo veintiuno*

Hugo Aboites Aguilar

A mediados de 1998, las autoridades de la Secretaría de Educación Pública (SEP) dieron a conocer una versión detallada de sus planes para el perfil de escolaridad de la población mexicana en el siglo veintiuno. Lo que se presentó a la opinión pública no fue, sin embargo, una propuesta que tuviera como finalidad generar opiniones o intentar crear consensos. Se trató de un artículo en una revista que, más que abrir debate, buscaba informar y explicar por qué desde hace años se tomó una decisión que está afectando profundamente el destino de la educación superior y media superior pública en México.¹

La decisión sobre el futuro de la educación

El escenario educativo que la SEP en coordinación con la ANUIES ya ha decidido construir se asienta en la persuasión de que para entrar en el nuevo siglo México requiere de una fuerza de trabajo compuesta de cerca de un 90 por ciento por personal técnico, y sólo en una reducida proporción por profesionales egresados de las instituciones de educación superior.

El análisis de la decisión tomada por la SEP hace necesario, antes que nada, distinguir entre educación para preparar la fuerza de trabajo (es decir, la Población Económicamente Activa o PEA) y educación para la población en general. Es decir, distinguir entre lo que el país requiere de personal calificado para llenar los puestos de traba-

* Publicado en *El dilema. La universidad mexicana al comienzo del siglo*. México: UAM/UCLAT, 2001, pp. 34-54.

¹ Casi al mismo tiempo de la conclusión de este libro se filtraron al público los primeros ejemplares de un nuevo documento. *La Educación Superior hacia el Siglo XXI Líneas estratégicas de desarrollo*, esta vez originado en la ANUIES que presenta un detallado plan por etapas de lo que se quiere sea la educación superior para el año 2020 (ANUIES:1999). Como se ve en las referencias que se han hecho ya en la introducción a ese documento, en éste no se alteran sino que se profundizan las líneas generales de la propuesta de transformación de la universidad que resulta del pacto general antes explicado.

jo y lo que el país requiere para consolidarse como nación en desarrollo en todos los órdenes, desde el político y cultural, pasando por el productivo. El artículo de la SEP no hace esta distinción y es válido afirmar que tanto el texto (como la SEP misma) se preocupan fundamentalmente de la fuerza de trabajo. Es decir, que la política de formación de la fuerza de trabajo es la única política educativa para la formación de la población en general.

Es válido decir esto porque:

- 1) No se conoce un proyecto para el desarrollo educativo de la población en general del país, que esté dotado del mismo grado de especificidad y detalle como el que tiene el destinado a la fuerza de trabajo.
- 2) La estrategia educativa que ha seguido el gobierno federal a partir de los noventa claramente aparece fundada en la convicción de que los estudios, especialmente los postsecundarios, tienen como orientación y finalidad prioritaria el mercado laboral. El criterio de “pertinencia” que el propio Secretario de Educación define como “la utilidad de la actividad universitaria para el desarrollo del país”² es el que con mayor ahínco y eficiencia se impulsa en la transformación de los planes de estudio. De hecho junto con la excelencia (que limita el acceso y permanencia en la educación postsecundaria), éstos son los únicos criterios que la SEP propone para la distribución de financiamiento entre las instituciones. Es cierto que como discurso se mencionan otros propósitos mucho más amplios sobre la educación (participación, ciudadanía, estado de derecho, derechos humanos, cultura cívica, bienestar social y personal), pero terminan siendo sólo buenos propósitos.
- 3) El Estado Mexicano desde principios de los noventa ha entrado en un rápido proceso de abandono de su responsabilidad legal y social de financiar e impartir educación más allá de la educación básica. Por tanto, la aparición de un detallado plan educativo que pone énfasis en la educación técnica de nivel básico y medio apenas puede dejar de entenderse como el complemento educativo de la decisión de restringir el financiamiento.
- 4) Los datos poblacionales muestran que en este país el rezago educativo y la falta de cobertura son de tal magnitud que en los hechos ya sólo se educa para reproducir la fuerza de trabajo.

² Se trata del entonces secretario Ernesto Zedillo, hablando a los rectores de las universidades públicas en 1992 (Mendoza:1997:111).

De hecho el plan de la SEP sólo asume lo que ya ocurre: una tercera parte de la población del país trabaja, otra se prepara (y mal) para sustituirla y la otra tercera parte está excluida de la educación o del trabajo.³

Por estas razones es que aquí se parte del supuesto de que el proyecto de formación de la PEA es prácticamente el único proyecto de perfil que existe para el futuro educativo de los mexicanos.

El perfil educativo para el próximo milenio

El Cuadro 1 muestra en resumen la manera concreta como la SEP contempla la presente situación educativa del país y la manera como plantea que debe ser en las próximas décadas (Reséndiz Nuñez, D.: 1998:2).

La primera columna señala las categorías ocupacionales que se utilizan para agrupar la PEA, desde gerentes hasta obreros. La segunda columna muestra los niveles educativos que se supone deben corresponder a cada una de esas categorías.

Para establecer esta correspondencia la SEP utiliza un parámetro llamado la Clasificación Estándar Internacional de Educación (International Standard Classification of Education, ISCED), cuyos niveles se presentan en la tercera columna. Como toda clasificación también ésta implica una reorganización conceptual de la educación y de sus propósitos (conceptual primero, de política educativa después) cuyas implicaciones analizaremos más tarde. Finalmente, la cuarta columna ofrece los datos de México en cada una de las categorías del ISCED y la quinta, muestra la distribución que en estos rubros existe en Italia,⁴ uno de los países propuestos como referencia para orientar la construcción del futuro educativo.

³ De una población total de cerca de 98 millones de habitantes en 1999, 36 millones conforman la Población Económicamente Activa (PEA). 28.5 millones están en formación en algún nivel educativo, el resto de la población (34 millones) educativamente no existen porque o son mayores de 65 años (8 millones) o porque no tienen acceso al sistema educativo (1 millón de niños fuera de la primaria, 8 millones de jóvenes fuera de secundaria y más de 17 millones entre 16 y 24 años que tampoco están inscritos en escuela alguna).

⁴ Otras dos referencias que se presentan son los casos de Suiza y Francia con proporciones de 17 y 18 por ciento en este nivel. Debe hacerse notar también algo que restringe aún más el criterio es que sólo se menciona a "Directivos y Funcionarios"

Cuadro 1
Perfil de ocupación y educación para el México del siglo XXI

1	2	3	4	5
Ocupación	Formación deseable	Nivel ISCED	Porcentaje de la PEA Actual	Referencia
Directivos y Funcionarios	Licenciatura y Posgrado	6,7	3.7	10
Mandos medios	Técnicos profesionales	5	3.2	15
Operadores	Técnicos medios	4	10.6	35
Obreros	Técnicos básicos	2	82.5	40

Elaborado a partir de los datos que aparecen en Reséndiz:1988:3.

Lo primero que salta a la vista es que, efectivamente, aquí explícito se encuentra el planteamiento de la creación de un país de técnicos, es decir, donde no considera como importante la creación de un sustrato amplio de la población dotado de estudios superiores. De antemano, se allana a que no le corresponde un futuro en el que la educación superior de carácter amplio científico y humanista juegue un papel central en su desarrollo. Un país que no puede crear una amplia y multifacética infraestructura de bienes y servicios, ni tener una fuente constante de descubrimientos básicos en todas las ciencias y cantidades enormes de personas con la educación y la cultura necesaria para incorporarlos a sus actividades cotidianas, ni, finalmente, generar una constante corriente de concepciones sociales a profundidad y de reflexión literaria y filosófica sobre su ser y su tiempo como país y como cultura. Es decir, lo que le permitiría sobrevivir

como integrantes de la fuerza de trabajo cuando el INEGI incluye categorías tales como "profesional", trabajadores de la educación, oficinistas, y otras muchas ocupaciones para clasificar las ocupaciones de los egresados de la educación superior. "Directivos y Funcionarios" en realidad son categorías que sólo representan el 21 por ciento de aquellos que aparecen con cuatro años o más en el Censo de 1990 (Suárez:1995:76). En otras palabras, hay muchas ocupaciones a todos los niveles que se beneficiaron ampliamente de la educación superior, pero en este esquema no son contemplados.

como un país soberano, abierto a los demás, pero bien arraigado en su identidad como nación.

Las Políticas concretas

De igual importancia que la meta educativa que la SEP se plantea, son las medidas concretas que ésta ha venido tomando para alcanzarla: 1) política restrictiva para la formación de profesionales y 2) política de impulso a la generación de cuadros técnicos.

Respecto al primer punto, conviene aclarar antes que nada cuál es la situación del país en relación con el parámetro que asume la SEP. Como se recordará, un punto de referencia utilizado por la SEP era que el 10 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) debía tener estudios superiores. Si se tiene en cuenta que la actual PEA en México está constituida por cerca de 36 millones de personas, incluyendo aquellos en la economía formal e informal, esto significa que el número de profesionales requerido es de 3.6 millones.

Pero, ¿cuántos egresados de la educación superior hay ya en el país? Según un detallado análisis de los datos del Censo Nacional de Población 1990, en esa fecha había en México 2.2 millones de personas con estudios universitarios completos (incluyendo aquellos con posgrado) (Suárez: 1995:76). Por otro lado, se estimaba que entre 1990 y el año 2000 habrían egresado otros 1.5 millones de la educación superior (Muñoz Izquierdo: 1997:120-122). Lo que significa que en este momento de comienzo de siglo deben existir alrededor de 3.7 millones de personas con cuatro años o más de estudios superiores en el país.

Estas cifras parecerían indicar que México ya ha llegado al número de cuadros profesionales que según la SEP requiere para su desarrollo. Pero hay otros factores que deben tenerse en cuenta y que matizan la política restrictiva. Algunos de ellos:

- 1) Muchos de los hasta ahora egresados (se estima que más de un 50 por ciento) no han obtenido el título. Por lo tanto, en las primeras décadas del nuevo siglo deberán egresar casi 2 millones (1.9 millones) más de personas de la educación superior tituladas.⁵

⁵ De ahí los esfuerzos recientes en varias instituciones por modificar los mecanismos de docencia y de titulación.

- 2) La SEP no descarta un moderado incremento absoluto (e incluso relativo) de las necesidades de personal con estudios superiores debido a la progresiva ampliación de la fuerza de trabajo e incluso a un aumento de la proporción como resultado de una creciente sofisticación de la economía.
- 3) El Estado no puede renunciar a su discurso en torno a la promesa educativa y no puede tampoco dejar de estar sujeto a las presiones sociales de quienes buscan ingresar a la educación superior, por lo que un segmento de la oferta, mínimo si se quiere, tendrá que responder también a este factor.
- 4) la política educativa se construye en el nuevo contexto de libre comercio educativo (Tratado de Libre Comercio⁶) que supone abrir paso al desarrollo de un proceso de ampliación de los servicios privados de educación y, en términos generales, a la privatización de la educación.

Estos factores traen como consecuencia que el Estado seguirá impulsando restricción y “tecnificación” de la educación media superior y superior públicas, pero ahora promoverá y atenderá también el crecimiento de la educación privada.

Restricción y privatización de la matrícula para la formación de profesionales

La privatización consiste de fondo en una modificación sustancial de las relaciones entre el Estado y los individuos y las relaciones de los individuos y clases al interior de la sociedad y en torno a la educación. Esto puede expresarse tanto mediante el cobro de cuotas por inscripción y servicios, es decir, mediante la comercialización creciente de la educación, como mediante la apropiación que hace un sector o clase social de la orientación del proceso educativo (incluyendo la generación del conocimiento), como la delegación en manos privadas de la responsabilidad de educar e incluso como el otorgamiento de una parte de la conducción misma de la educación pública.

La privatización puede también verse como un proceso que se genera a partir del abandono del Estado de su responsabilidad fren-

⁶ Básicamente, en el cap. XII del TLC, “Comercio Transfronterizo de Servicios”, y en el cap. XI “Inversión” (TLC:1994).

te a la educación. La política de restricción de la matrícula pública es, de hecho, una de las expresiones de ese vacío que deja el Estado y, al mismo tiempo, un factor de aliento al crecimiento de la matrícula pública en la educación privada. Así, el plan educativo para el nuevo siglo que está poniendo en práctica la SEP no implica sólo una profunda transformación del perfil educativo y de la promesa de educación en México, sino estructuralmente también su privatización. Es la manera más eficiente de generar este nuevo perfil. Seguirá habiendo lugar para todo el que quiera estudiar a nivel superior, seguirá creciendo la matrícula, pero esto sólo incluirá, cada vez más, a quienes puedan ingresar al sector educativo privado.

Para esto, sirve ver de manera panorámica el comportamiento de la matrícula en estos últimos veinte años. En el periodo que se va de 1980 a 1984, por ejemplo, a pesar de que se estaba ya en plena crisis, la matrícula en educación superior pública creció en un 22 por ciento. Sin embargo de 1988 a 1993, los años de inicio de la nueva política, sólo creció en 4 por ciento. El Cuadro 2 muestra la serie completa de la matrícula en educación superior (sin incluir Normales).

Como también puede verse en el mismo cuadro, a medida que decrece el ritmo de expansión de la matrícula pública, casi en la misma exacta proporción aumenta el de la educación privada superior. Si entre 1980 y 1984 la matrícula privada aumentó en un 26.9 por ciento, de 1988 a 1993 aumentó en un 44.1 por ciento y en un 59.7 por ciento de 1998-2001. En contraste, en este último tramo la educación pública sólo creció un 15.8 por ciento.

Cuadro 2.
Matrícula educación superior (en miles)

Ciclo	Pública	Privada
1980-1981	666.4	119.0
1984-1985	815.3	151.0
1988-1989	898.4	171.1
1993-1994	936.6	246.5
1997-1998	1,056.3	319.2
2000-2001	1,222.7	510.3

Es importante notar aquí que la reducción en el crecimiento de la matrícula que ocurre en los ochenta es sustancialmente distinta a la que se genera luego en los noventa. La primera no aparece como una política definida, sino como resultado de la reducción presupuestal impuesta por la política adoptada (restricción del gasto social) para afrontar las presiones de la deuda externa. En 1982, el conjunto de instituciones públicas de nivel superior recibía el equivalente a 35.6 millones en pesos de 1980, pero en los siguientes doce años sólo recibió un promedio de 25 millones por año (OCDE:1997:124 y Noriega:1999:10-12).⁷

Es decir, el nuevo perfil educativo que propone la SEP permite una continuidad de la política de quitarle recursos a la educación superior y transferirlos a otras prioridades (infraestructura, deuda externa e interna). La meta de este nuevo perfil también hace posible transferencias dentro del propio sector educativo. Mientras que el gasto en educación básica sube en un 14 por ciento de 1994 a 1998 el gasto por alumno en educación superior pública disminuye en un 45.6 por ciento (*La Jornada*:1999a).

Cuadro 3.
Gasto federal en educación superior y matrícula
(en millones de pesos de 1980)

Año	Gasto Federal	Matrícula
1982	35.6	666.4 (1981)
1985	23.7	815.3
1988	25.1	898.4
1991	25.7	s/d
1994	25.6	936.6

Fuente: OCDE: 1997:115 y 124. Dado que se computa por ciclo escolar, la matrícula no corresponde con exactitud a cada uno de los años señalados. La matrícula no incluye los estudiantes normalistas. Los datos del gasto educativo si incluyen a estas instituciones, por lo tanto, el gasto por estudiante aparecerá un tanto más elevado de lo que es en realidad.

⁷ La distribución de recursos, por otro lado, tuvo el agravante de que en los noventa se establecieron criterios de desempeño como base para el otorgamiento de fondos adicionales al Subsidio básico (Fomes, Becas y Estímulos, Promep), con lo que se agudizó la diferenciación entre instituciones.

La nueve meta educativa que plantea la SEP en los noventa acepta e institucionaliza la reducción de recursos para educación superior que se generó en los ochenta. Entre otras cosas porque sirve para desalentar el crecimiento de la matrícula de este nivel educativo e incluso reducir la población escolar. Así, por ejemplo, la matrícula en las universidades públicas estatales que había tenido sustanciales aumentos en los años anteriores (de hasta veinte por ciento anual), sólo aumentó en 2.9 mil lugares de 1985 a 1995, equivalente a 1.2 por ciento. Pero también hubo disminuciones sustanciales. Sobre todo en la Ciudad de México. En el IPN el número de estudiantes disminuyó en 1.1 por ciento de 1985-1995; en la UNAM, 16.2 por ciento, y en la UAM 10.7 por ciento en relación con su máximo histórico (1987) (Salinas:1995:361).

La sola reducción de recursos, sin embargo, es un mecanismo demasiado burdo e incluso contradictorio impulsar el nuevo modelo de educación. Porque la intención de la actual conducción de la educación superior no es sólo tener estudiantes, sino de mejor calidad, preparados para los requerimientos de una nueva economía nacional e internacional. Los datos del cuadro 3 ilustran esta contradicción. En 1982 se destinaban 35.6 millones de pesos para atender a 666.4 mil alumnos en la educación superior pública. Pero en 1994, con sólo 25.6 millones en pesos de 1980, las instituciones atendían a casi 50 por ciento más de estudiantes, en total casi un millón de estudiantes. En estas condiciones ¿cómo generar profesionales de excelencia, si los recursos que aseguran las condiciones elementales de calidad están muy por debajo de lo que se tenía diez años antes, en la época "populista"?

Esta contradicción se tradujo en un dilema aparentemente insalvable: por un lado los conductores de la educación no consideraban prudente (ni posible) el simple regreso a los niveles de gasto por alumno que existían, por ejemplo, en 1981. Las instituciones que durante diez años habían sufrido una sequía recursos, chuparían como esponjas secas hasta el último centavo de los recursos adicionales que se les entregaran, pero sin la garantía de que estos recursos servirían realmente para construir el proyecto educativo del nuevo milenio. Hasta era previsible que la presión social por más educación obligara a las instituciones ahora con más recursos, a revertir la tendencia a disminuir la matrícula.

Pero por otro lado, tampoco era posible plantear que para argumentar el gasto por alumno, las instituciones disminuyeran aún más el crecimiento de la matrícula. Esto no sólo contradeciría la necesidad de seguir generando un número importante de graduados, sino

que representaría un escenario socialmente problemático: cuando las instituciones públicas llegan a crecer sólo un 4 por ciento cada cinco años, es señal clara de que se ha tocado fondo y que cualquier disminución adicional que sea significativa sólo puede lograrse con crecimiento negativo.⁸

En realidad, la manera como finalmente se resolvió este dilema provino del exterior, del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Desde mediados de los ochenta, estos organismos habían estado generando análisis y a partir de ellos creando nuevos conceptos capaces de responder a escenarios como los latinoamericanos, es decir, contextos nacionales en que presentaba por un lado una combinación de alta demanda, alta matrícula y escasez de recursos en la educación superior, y por otro lado, la necesidad de aumentar sustancialmente la calidad y eficiencia de este nivel educativo. Como en otros a países, en México esta propuesta resultó sumamente seductora para una administración federal deseosa de hacer más eficiente el gasto pero nada dispuesta a elevarlo. La solución que se propuso fue la evaluación como mecanismo que garantizara un mejor uso del gasto. La era de la calidad a partir de la evaluación había llegado, y con ella, mecanismos aún más eficaces para restringir el acceso y egreso de la educación superior.

Calidad y evaluación

Así, en 1992 el recién nombrado Secretario de Educación Pública, Dr. Ernesto Zedillo, daba a conocer a los rectores de la ANUIES las nuevas reglas que regirían la distribución de recursos a la educación de recursos a la educación superior. Sobresale en ellas el papel que asume del Gobierno Federal como conductor y evaluador directo de la educación superior para distribuir los fondos públicos de acuerdo con las normas de la competencia: más recursos para los más eficientes. Así, en primer lugar, el Secretario les señaló a los rectores que “las universidades públicas tienen que ser conscientes de que compiten por recursos escasos no solamente entre ellas, sino con otras actividades de interés público, entre las que están los otros niveles y modalidades educativas” (Mendoza:1997:110 –111) en clara referencia a la educación básica y, como se vería después, a la privada.

⁸ De aquí que los noventa se caracterizaran también por una discusión permanente e irresuelta sobre financiamiento.

Luego expuso que el gobierno consideraba los recursos públicos como un instrumento propio y estaba dispuesto a utilizarlo para influir en la orientación de las universidades. “El gasto público es un instrumento del gobierno federal para impulsar políticas consecuentes con el desarrollo nacional” es decir, que el gobierno lo utilizaría según sus criterios; que con ese gasto buscaría “influir, por medio de la asignación de recursos, en la actividad de las universidades”, y que entregaría recursos de acuerdo con una evaluación de las instituciones a partir de dos “criterios... el de excelencia y el de pertinencia.” De esta manera, la disposición de recursos estaría fincada en la evaluación del desempeño de cada institución (y, más tarde con el Promep, de cada dependencia) en el cumplimiento de los criterios fijados por el gobierno. La competencia como mecanismo de calidad en un contexto de recursos escasos.

El Ceneval como instrumento de la política de restricción del acceso y egreso de la educación superior

Una vez fincado este principio de evaluación-recursos, de ahí surge toda una serie de iniciativas que lo traducen a la práctica. Una de las más importantes, como se anunciaba ya desde esa reunión con los rectores, fue la creación del Centro para la Evaluación de la Educación Superior A.C. (Ceneval). Este centro estaba destinado a cumplir un papel crucial en la nueva política de restricción en la educación superior pues mediante un verdadero arsenal de exámenes podía eficazmente controlar el flujo de ingreso y de egreso de la educación postsecundaria.⁹

Así, en 1994 para regular el ingreso a la educación media superior, el Ceneval había ya creado el Exani-I (Examen Nacional-I); para el ingreso a la educación superior, el Exani-II; para el ingreso al posgrado, el Exani-III. Es decir, una barrera de sucesivos filtros entre

⁹ La función del Ceneval no podría realizarse si la educación se considerara como un derecho también en los niveles post-secundarios. De ahí que en 1995-1996 se da a conocer la discutible interpretación de que el artículo Tercero establece que el derecho a la educación en esos niveles está mediado por la capacidad de los estudiantes, es decir, por un concurso de selección. En estos niveles, se dice, no se tiene derecho a la educación, sino derecho a un examen para ver si se tiene derecho a la educación, porque, se dice, “no deben confundirse el derecho a la educación con el derecho al acceso a las instituciones de educación superior” (Madrazo y Beller: 1995:30).

la demanda y las instituciones de educación superior y superior mucho más eficaz que los burdos métodos anteriores. Ahora se busca crear la convicción de que no es la falta de recursos o la disminución de lugares disponibles en las universidades lo que hace que un número creciente de jóvenes queden excluidos de la oportunidad de educarse, sino su propia incapacidad para pasar exitosamente exámenes “objetivos” y “científicos”.

Aunque éste no sea un objetivo declarado, en los hechos, los exámenes han sido la respuesta a una situación cuya explosividad ha venido creciendo al paso de los años: las quejas de las universidades por la falta de recursos y la presión social por educación superior.¹⁰ La evaluación tiene como una de sus funciones más importantes, la de legitimar la restricción de la matrícula.¹¹

En el otro extremo, el del egreso, desde 1995 el Ceneval comienza a aplicar el Examen General de Calidad Profesional (que luego cambió de nombre a Examen de Egreso de la Licenciatura, EGEL). Este examen pretende evaluar la “calidad” o el “rendimiento” de los futuros profesionales en el momento en que terminan sus estudios, según busca la ANUIES (1997), como requisito obligatorio para la obtención del título. Esto es algo que permite depurar también, a la salida, la matrícula de la educación superior y, sobre todo, reducir el número de los verdaderamente graduados. En efecto, sólo un diez por ciento de los egresados que se someten a este examen logran obtener el nivel fijado por el Ceneval para la entrega del “Certificado de Calidad Profesional” o “Testimonio de Alto Rendimiento”. El objetivo es claramente crear una super categoría de profesionales, muy reducida en número, que tendría prioridad en el acceso al mercado de trabajo y sobre todo en el segmento más moderno.

Habría con esto entre los egresados, profesionales de primera y de segunda categorías. Ésta es una manera de cumplir con el perfil educativo explicado al inicio de este escrito, pues al mismo tiempo que reduce sustancialmente el número de profesionales ofrece un instrumento de medición y de selección de la calidad de los egresados.

¹⁰ En efecto, en la segunda parte de la década se incrementaron las protestas de comunidades universitarias y autoridades en torno al presupuesto (1997, 1998) y los movimientos todavía aislados de protesta de rechazados de la educación media superior y superior (México D.F., 1995-1996, Sonora, 1997, Chihuahua, 1997, Morelos, 1998).

¹¹ En realidad, es mucho más profunda la evaluación de las capacidades de una persona la que se realiza a lo largo de tres años de secundaria o bachillerato (y que se refleja en el promedio), que una evaluación –como las del Ceneval– que consiste en varias decenas de preguntas de opción múltiple hechas en un examen de dos o tres horas.

Pero además, en la misma línea de depurar el padrón de profesionales, una de las modificaciones que se proponen en la iniciativa de nueva Ley de Profesiones, es la creación de un examen quinquenal de refrendo de la cédula profesional. De tal manera que todos los profesionales en ejercicio deberán presentarse a una evaluación cada cinco años (presumiblemente también del Ceneval) de cuyo resultado dependerá si pueden continuar ejerciendo su profesión durante los siguientes cinco años.¹²

Tanto los de ingreso como los de egreso son exámenes de fin de semana de tres a cinco horas de duración, hechos a base de preguntas de opción múltiple (128 para el ingreso, 200-400 para el egreso). Es evidente que un examen de este tipo es completamente insuficiente para determinar quién tiene el derecho a la educación postsecundaria y quiénes de los miles de egresados pueden considerarse como profesionistas de calidad. Pero esto no es un argumento de peso para las autoridades educativas porque en realidad su prioridad no es tanto generar una evaluación académica sino crear un mecanismo de control del flujo con una cierta apariencia de evaluación educativa.

Lo importante, en el fondo, es que para el acceso a las instituciones de educación superior y para su egreso, existe ahora una estructura muy precisa de regulación. Estos exámenes, en efecto, mediante el ajuste del grado de dificultad de las preguntas, permiten calibrar hasta al nivel de cientos de personas el número de aquellos que resultan “aprobados” por el proceso. Otros criterios de acceso, como el promedio aprobatorio en el nivel educativo anterior, son considerados como inadecuados por las autoridades. En el fondo porque con criterios como ese no pueden ejercer un control tan exacto sobre cuántos jóvenes resultan aprobadas/aprobados en el nivel anterior y con qué calificaciones. Esto es algo que determinan directamente los maestros. Desplazar a los maestros y a las escuelas de la evaluación y asumir directamente el control al detalle del acceso a la educación representa una gran ventaja para una conducción educativa interesada sobre todo en la restricción al acceso a este nivel.

¹² Este examen se aprobaría como parte de las modificaciones de ajuste al TLC que se proponen para la Ley de Profesiones (Mendoza:1997:117).

Una política para impulsar la formación de técnicos

Por otro lado, para avanzar a la formación de una fuerza de trabajo que sea en un 90 por ciento de carácter técnico. La SEP ha visto como necesario definir, en primer lugar, el número de técnicos medios y profesionales que se requieren y, en segundo lugar, buscar nuevas maneras de resolver los problemas con que desde hace décadas han tropezado los intentos de impulsar este tipo de formación.

¿Qué cantidad de técnicos medios y de técnicos profesionales?

A la SEP le preocupa de manera particular el faltante de técnicos medios (nivel 3 del ISCED) y de técnicos profesionales (nivel 5 del ISCED) que surge de la comparación con el punto de referencia europeo mencionado al inicio (Cuadro 1). En el nivel 3 del ISCED, como se recordará, la SEP calcula que en México sólo hay un 10.6 por ciento de la fuerza de trabajo con esa preparación, cuando debería existir un 35 por ciento. Este nivel corresponde a los técnicos medios, conocidos en México como “profesionales técnicos” y que se forman fundamentalmente en los Centros de Estudios Tecnológicos, Industriales y de Servicios (CETIS)¹³ y en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep). Por lo que se refiere al nivel 5, que el ISCED llama “Técnicos profesionales”, y que en México la SEP llama “Técnicos Superiores Universitarios”, (TSU) el faltante es aún más preocupante para la SEP: se calcula que existe sólo un 3.2 por ciento de la fuerza de trabajo con esta formación y debería contarse con un 15 por ciento.

Al traducir a números estas proporciones, las cifras resultan muy elevadas. Se requerirían nada menos que 4.1 millones más de técnicos de nivel 3 y 8.8 millones del nivel 5. Sin embargo, la SEP toma un punto de referencia más modesto para definir su meta cuantitativa. Según el diagnóstico citado al inicio (Reséndiz:1998:3), en términos de estos niveles técnicos se requieren “... tantos... como los que se preparan en las licenciaturas y posgrados tradicionales”, es decir, una cifra más baja, cerca de dos millones de personas. Y establece

¹³ Aunque también en los Centros de Estudios de Bachillerato y Estudios Técnicos Industriales y de Servicios CBETIS, que por ser bivalentes ofrecen tanto el título de técnico como el de bachillerato.

esta meta, convencida (sin aportar la más mínima prueba o argumentación) de que “en México, la tasa de crecimiento futuro de la demanda de graduados del nivel ISCED 5 será más alta que la de los graduados de niveles 6 y 7 juntos” que son los correspondientes a licenciatura y posgrado.

¿Cuántas personas están actualmente en formación en los niveles de técnico medio y técnico profesional? Los datos (1994) indican que en el país hay cerca de un millón de estudiantes (990.6 mil) en los bachilleratos técnicos bivalentes (CBTIS) y en los estudios técnicos de educación media (CETIS, Conalep) (OCDE:1997:113). Respecto del nivel 5, técnico profesional, apenas existen alrededor de 21 mil estudiantes (*La Jornada*: 1999b:43). Esto significa que se está planteando por parte de la SEP que en un primer momento es necesario aumentar en un 100 por ciento el número de personas que actualmente se encuentran en los niveles de técnico medio y superior para responder a la demanda prevista.

Los problemas para la formación de técnicos medios y profesionales: escuelas técnicas y universidades tecnológicas

El aumento drástico e inmediato de la matrícula en estos niveles, sin embargo, no está exento de contradicciones. La misma OCDE, por ejemplo, al evaluar la educación mexicana constata algo que estaba ocurriendo ya desde antes del inicio de las medidas para cambiar el perfil educativo mexicano: “la matrícula de la formación técnico profesional disminuye mientras que el número de los establecimientos ha aumentado”. En concreto, la matrícula ha bajado 4 por ciento, el número de planteles disponibles ha aumentado 9 por ciento (OCDE: 1997: 173). En otras palabras, en la educación técnica está faltando un ingrediente fundamental: los estudiantes. No existe el interés de los que se supone deberían ser los beneficiados con el nuevo modelo educativo y su respuesta a nuevas oportunidades de empleo.

Esas oportunidades o no existen (probablemente lo más cierto), o los jóvenes no están interesados en ellas. El hecho es, añade la OCDE, que hasta un 90 por ciento de quienes terminan el bachillerato bivalente no lo utilizan como formación destinada a lograr un empleo sino como preparación para continuar estudiando. Es decir, que los estudios técnicos no funcionan como una salida terminal; los jóvenes que acuden a ella lo hacen porque no encuentran lugar en otras

alternativas. “Se trata, dice el reporte, de una salida fracasada (al mercado de trabajo)” (OCDE:1997:176). Y, peor aún, agrega, esta modalidad no interesa ni a los jóvenes, ni a los empleadores: “tenemos la impresión de que esta formación carece de atractivo para los jóvenes y no está suficientemente valorada por los empleadores...” Otros estudios confirman esta visión.¹⁴ La OCDE incluso concluye que sobre este tema no tiene claridad: ante la diversidad de datos y opiniones, dice, “lamentamos no haber podido esclarecer esta cuestión tan esencial para el futuro del sistema en formación.” Y, debemos agregar aquí, la falta de claridad no es sólo de la OCDE; también en el Banco Mundial hay opiniones encontradas (Aboites: 1999:314).

A pesar de todo esto la OCDE (1997:236) recomienda a la SEP “aumentar la parte de las formaciones profesionales y tecnológicas, hasta alcanzar, en un primer momento, la tercera parte de la matrícula total”. “Meta que es irreal desde el propio análisis de la OCDE pues significaría aumentar en un 100 por ciento el número de estudiantes en opciones terminales (técnico profesional).¹⁵ ¿De dónde saldrían los estudiantes deseosos de cursar esos estudios?

La SEP, sin embargo, no hace caso de las dudas y contradicción de la OCDE y se ciñe acriticamente a su recomendación de ampliar la matrícula de los estudios técnico-profesionales y de acelerar la construcción de universidades tecnológicas. Estas instituciones que, como veremos son verdaderas escuelas técnicas pero a nivel superior, se comienzan a crear en 1992 y en menos de ocho años (1999) alcanza la cifra de 40.

Pero también en el caso de estas nuevas instituciones resultó cierta la apreciación de la OCDE, en el sentido de que estos estudios no tienen gran popularidad. Como ya se mencionaba anteriormente, en 1998 el propio Secretario informaba que las 36 universidades hasta entonces en funcionamiento sólo tenían 21 mil alumnos. A pesar de

¹⁴ Un análisis de cerca de cuatro mil ofertas de trabajo aparecidas en un diario y que expresamente solicitaban un determinado nivel de escolaridad mostró que los empleadores claramente se inclinan por quienes han escogido la vía de la educación general o “tradicional” (15.8 por ciento de los avisos solicitaban preparación de bachillerato, 62.7 por ciento de licenciatura). Sólo 11.8 por ciento demandaban “estudios técnicos”; 2.4 por ciento “estudios comerciales”, y 0.4 por ciento Conalep. El 6.9% de los anuncios demandaban estudios de secundaria (Aboites y Aboites:1997). No es una tendencia reciente, en otro antiguo estudio (Mc Ginn y Ruiz:1981) aparece que los egresados del bachillerato son preferidos en el mercado de trabajo y reciben mejor salario y mejores puestos de trabajo que quienes son egresados de la educación técnica.

¹⁵ Según la propia OCDE (1997:113), en 1995 el 17.3 por ciento de la matrícula en Educación Media Superior cursa estudios de Técnico Profesional.

que a un gran costo y esfuerzo se estaba ya cerca de la meta prevista de construir 42 de estos planteles, ni siquiera se había logrado la de por sí raquítica meta de alcanzar en ellas una matrícula de 50 mil alumnos para el año 2000.¹⁶

Solución: educación técnica profesional obligatoria en las universidades

La resistencia de los jóvenes a estos estudios debe mencionarse porque es muy posible que sea el origen de la siguiente medida de la sep: crear un sistema mediante el cual coercitivamente los estudiantes que buscan hacer estudios profesionales se vean obligados a cursar primero una carrera técnica. Esto está en marcha actualmente mediante la presión que hace la SEP a las universidades en el sentido de crear en cada carrera la especialidad de Técnico Superior Universitario (TSU).

Crear estudios técnicos en las universidades públicas ofrece una doble e importante ventaja: Al mismo tiempo que permite contribuir a crear el ingente número de técnicos profesionales que según la SEP se requieren, ofrece a muchas universidades que tendrían dificultades para sobrevivir en el nuevo esquema de evaluación-recursos, una alternativa de oferta educativa que les permite seguir subsistiendo. La SEP de hecho llama a “reconvertir” muchas de las instituciones de educación superior y a transformarlas en centros de formación de técnicos profesionales. De tal manera que, en lugar de buscar convencer a los jóvenes de que se inscriban en universidades tecnológicas, se aprovecha la demanda que naturalmente siguen teniendo las instituciones de educación superior para formar ahí mismo a los técnicos necesarios.

Para este fin, la SEP dice que las licenciaturas deben dividirse en dos ciclos: uno primero, de dos años de duración, consistente en estudios técnicos a nivel del llamado “Profesional Asociado” o “Técnico Superior Universitario”. Un segundo ciclo (también de dos años) estaría luego dedicado a la formación profesional de nivel superior. Así por ejemplo, en la carrera de Economía habría la necesaria transformación del plan de estudios que permitiera expedir el título de “Técnico en Nóminas” al término del segundo año de estudios. Como es obvio, esta transformación de las licenciaturas de todo el país sig-

¹⁶ *La Jornada*:1999d:43.

nifica volver obligatorios los estudios técnicos para todos aquellos que ingresen a las instituciones con intenciones de cursar una carrera profesional. Esta sería una manera de aumentar dramáticamente la matrícula en la educación técnica profesional de nivel 5 del ISCED.

En mayo de 1999 la prensa daba a conocer la noticia del inicio de la “reconversión” de las instituciones y de las metas de matrícula que se pretendía alcanzar

...con el fin de que los estudiantes de nivel superior encuentren empleo rápidamente, las universidades públicas crearán carreras de corta duración, dividiendo sus licenciaturas en dos ciclos, cuyos egresados de los dos primeros años serán profesionales asociados, afirmó ayer la Secretaría de Educación Pública que calcula que para el año 2000 este nivel educativo crecerá en mil por ciento. (*La Jornada*:1999c:39).

La solución para la educación técnica de nivel medio

En el caso del nivel 3 del ISCED, es decir de los estudios técnicos de nivel medio superior, desde 1996 se establece un mecanismo que también permite encauzar coercitivamente a los jóvenes a esa opción educativa. Se trata de la aplicación obligatoria y al nivel de toda una región (D.F. y Estado de México) del Exani-I del Ceneval, conocido como el ya mencionado Examen Único de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Como resultado de la aplicación de este examen, cada año más de cien mil jóvenes que originalmente buscan ingresar a un bachillerato (como el de la UNAM o IPN e incluso Colegio de Bachilleres) que les permita luego el acceso a la educación superior, terminan asignados a una escuela técnica y a una especialización de la que apenas tienen noticia que, en ocasiones, es de carácter terminal. El mecanismo hace lo posible por crear la impresión de que el solicitante es en último término el único responsable de esa elección.¹⁷

¹⁷ Para aspirar a un lugar en algún plantel de la Zona Metropolitana los y las solicitantes, deben hacer un listado de 31 planteles en orden descendente de preferencia. Sin embargo, como no existen en la Ciudad suficientes planteles de bachillerato, no pueden evitar enlistar también planteles de estudios técnicos. Si no lo hacen, corren el riesgo de resultar sin plantel asignado aunque obtengan un número relativamente alto de aciertos y deberán buscar posteriormente acomodo en los planteles con lugares disponibles. Es decir, les tocarán las escuelas

El Cuadro 4 muestra con cierto detalle esta situación. En las mejores escuelas, las de la UNAM e IPN, la suma de la demanda (cerca de 157 mil) supera ampliamente al número de lugares disponibles (58 mil), pero en las escuelas técnicas se presenta exactamente el fenómeno contrario: la demanda es menor que el número de jóvenes que finalmente son asignados a esas escuelas.

Cuadro 4
Demanda original e inscripción final. Examen Único de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (en miles)

Institución	Demanda	Inscripción
UNAM	118.2	33.8
IPN	34.8	25.1
DGETI (CETIS)	14.0	32.9
Conalep	13.4	38.3

Fuente: Para la demanda: Elaboración del autor con base en datos del documento interno de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior. Comipems, "AE5GLO.XLS 22/05/97" (mimeo). Para la inscripción: Comipems, Informe Final Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior... 1997:45.

Lo que ocurre en la Ciudad de México es sólo una experiencia piloto. Siempre ha estado presente la intención de extender este procedimiento a toda la República.¹⁸ Es una tecnología de la ingeniería social ya desarrollada, probada y lista para llevarse a otros lugares del país. Existe incluso la propuesta de realizar un examen ya no regional sino

menos saturadas, y éstas, como es comprensible, suelen ser precisamente las opciones de mala calidad, lejanas o de especialidad técnica. Es decir, si optan por enlistar escuelas técnicas se dirá que ellos mismos las eligieron, si optan o dejan en blanco deberán ellos mismo escoger luego una escuela técnica. Sin salida.

¹⁸ Ese propósito se ha manifestado de diversas maneras. El examen que se aplica en la Ciudad de México, como ya se decía, es el Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior o EXANI-I. Al anunciarse la primera aplicación del Examen Único en 1996, los directivos del Ceneval expresamente plantearon la idea de extenderlo, si bien se advertía que era "difícil determinar el plazo en que se generalice (este) examen para toda la República, ya que esto depende de las autoridades de cada estado y de sus respectivos centros de estudios" (U-2000:1996:1). Véase también *La Jornada* (1998a) con declaraciones de un funcionario de la Coordinación de Educación Media Superior sobre los planes para implantar el Examen Único en el estado de Morelos.

nacional para asignar con base en un solo examen y con opciones de planteles de toda la república a los 400 mil jóvenes que cada año pretenden ingresar a la educación al nivel de licenciatura.¹⁹

La explicación de esta experiencia piloto, sin embargo, en unos cuantos años ha permitido mostrar que no sólo no tiene un claro fundamento en una teoría del desarrollo económico sino que tiene altos costos sociales y educativos. En el caso del Examen Único de la Ciudad de México, la coacción hacia opciones técnicas está provocando un alza sin precedentes en los niveles de deserción en el Distrito Federal como se ve en el Cuadro 5. Los años y las cifras últimos corresponden a los de aplicación del Examen Único. El deterioro es muy importante en sí mismo y en comparación con los datos nacionales.²⁰

De esta manera, la política de construcción de un nuevo perfil educativo de los mexicanos se muestra no sólo autoritaria sino profundamente en contra del propósito mismo de educar. Sin embargo, éstos sólo son sus rasgos externos. Más a profundidad, el proyecto del nuevo perfil educativo tiene implicaciones de control y reorientación de la educación superior que no pueden dejar de analizarse. A este objetivo está dedicado el siguiente capítulo.

¹⁹ En 1993 la realización de lo que sería el Examen Nacional previo al ingreso a la Educación Superior para "aproximadamente 400 mil aspirantes distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional y que, para mayor equidad y control, (era) recomendable atenderlos simultáneamente en sus propias localidades, suprimiendo de aquellas donde se imparte el bachillerato sólo las de muy difícil acceso o en las que el número de examinados potenciales no llegara a 15 alumnos". (ANUIES:1993:87)

²⁰ En el promedio nacional, la deserción en este nivel educativo se redujo de 1995 a 1998 de 19.3 a 19.1 por ciento. Es decir, una reducción de 0.2 por ciento en este indicador. En el D.F., sin embargo, se experimentó un aumento de 7.3 por ciento en ese mismo periodo. Esta cifra hace que el Distrito Federal se coloque en los niveles de deterioro educativo que en ese mismo periodo sólo ocurre en estados claramente en desventaja como Guerrero (con 7 por ciento de aumento de deserción), Campeche (8.4 por ciento de aumento) y Guanajuato (10 por ciento). Ni siquiera entidades como Oaxaca (que, por el contrario, mejoró en esos años en un 2.6 por ciento la retención de estudiantes), Puebla (que mejoró en 0.4 por ciento), Hidalgo (donde la deserción se incrementó en un 3.4 por ciento) tienen niveles de deterioro como los que ahora son propios del Distrito Federal (SEP:2000:413ss).

Cuadro 5.
Deserción en la educación media superior en el
Distrito Federal

Año	Por ciento de deserción	
Sin Examen Único		
1980-1981	16.5	
1990-1991	15.1	
1991-1992	17.9	
1992-1993	17.2	17.4% deserción promedio
1993-1994	18.8	
1994-1995	17.1	
1995-1996	19.3	
Con Examen único		
1996-1997	18.1	22.8% deserción promedio
1997-1998	24.1	
1998-1999	24.7	
1999-2000	23.9	

Fuente: SEP:1997-1998:285.