

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS  
DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS

**POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO, 1970 A 1994:  
¿HACIA UNA NUEVA SUPERVISIÓN ESTATAL?**

**TESIS**

Que presenta para obtener el grado de Doctor en Ciencias con Especialidad en  
Investigaciones Educativas

Presenta

**ROLLIN LINSLEY KENT SERNA**  
Maestro en Ciencias

Director

**Cristián Cox**  
Ph. D. en Sociología

Junio/1995

## Indice

Agradecimientos . . . . . 1

Introducción . . . . . 3

### Primera Sección: Expansión y Diferenciación de la Educación Superior

Capítulo 1: Definiciones Conceptuales . . . . . 8

Capítulo 2: La Expansión . . . . . 26

Capítulo 3: La Diferenciación . . . . . 46

### Segunda Sección: Las Políticas de Educación Superior

Capítulo 4: Las Políticas Gubernamentales de 1970 a 1982: La Expansión  
No Regulada . . . . . 85

Capítulo 5: La Crisis Económica y el Viraje de los Años 80 y 90 . . . . . 118

Conclusiones . . . . . 159

Referencias . . . . . 169

Apéndice Estadístico

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación es resultado directo de mi participación en el Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina, coordinado por José Joaquín Brunner entre 1989 y 1994. La mayor parte del texto está basado en mis colaboraciones escritas para el Proyecto Comparado. Estoy endeudado con mis asesores, el propio José Joaquín y Cristián Cox, y con los demás integrantes del Proyecto quienes proporcionaron un contexto de inteligencia crítica, imaginación y camaradería que es *rara avis* en el medio universitario latinoamericano: Simon Schwartzman, Eunice Ribeiro Durham, Lúcia Klein, Elena Sampaio, Ricardo Lucio, Mariana Serrano, Jorge Balán, Ana María Fanelli y Hernán Courard. Este esfuerzo fue posible gracias al apoyo generoso de la Fundación Ford.

La colaboración con colegas de otros países preocupados por los mismos problemas genera un medio de aprendizaje comparativo que resulta insustituible para comprender, incluso para percibir, problemas comunes y distintos. En las ciencias sociales esto es teóricamente sabido pero el hecho mismo de escribir para personas de otros contextos y de intentar comprender la estructura de los problemas en otros países representó una experiencia personal e intelectual que marcó la manera en que trabajo.

Me inicié en el estudio de las políticas educativas con Olac Fuentes, quien participó en la etapa inicial del Proyecto Comparado y aportó interpretaciones que informan una parte no desdeñable del análisis que hago aquí. Intento construir sobre ellas. Mis colegas más inmediatos y permanentes en esta reflexión han sido Ricardo Moreno, Wietse de Vries, Felipe Martínez Rizo y Sylvia Ortega. Nuestra comunidad de intereses intelectuales y nuestra amistad se han ido fundiendo hasta ser indistinguibles. Esta conversación permanente también se benefició de nuestro contacto con John Brennan, Guy Neave y Peter Maassen.

El Departamento de Investigaciones Educativas me proporcionó algo rarísimo en la educación superior mexicana: un ambiente de colegas amigables y exigentes y un apoyo secretarial y bibliotecario incomparable. En particular, quiero agradecer a Eduardo Weiss, entonces Jefe de Departamento, que nunca dejara de preguntarme por el avance de la tesis doctoral. La eficiencia secretarial y buen humor de Rosa María Martínez la convirtieron en una persona indispensable para mí. En el Centro de Estudios Universitarios de la Universidad Autónoma de Puebla, mi segundo hogar académico, conté con la ayuda de mis amigos Silvia Aguila, Héctor Alvarez y Ana María Amo.

La disposición y el interés de los funcionarios con quienes discutí mis inquietudes me ayudaron a entender parte de las complejidades (y ambigüedades) de las políticas educativas: Antonio Gago, Manuel Pérez Rocha, Ricardo Mercado, Javier Mendoza, Romualdo López y Carlos Pallán.

**1. INTRODUCCION**

No son pocos los estudios que afirman que en la mayoría de los países llamados en desarrollo se ha extendido desde los años ochenta la convicción de que la forma en que se expandieron sus sistemas de educación superior ha conducido a situaciones de crisis, de desajuste o de falta de legitimidad (Brunner, 1990; Neave y Van Vught, 1994; Psacharopoulos, 1991). Desde Perú hasta Sri Lanka pasando por Colombia, Brasil, Nigeria y Egipto, en los medios masivos de comunicación y el mundo de la política y la cultura se ha ido afianzando la idea de que los esquemas existentes de organización y financiamiento bajo los cuales se expandió la educación superior en las décadas recientes alcanzaron, o estarían por alcanzar, sus límites políticos, financieros y sociales.

Esta preocupación ha venido a combinarse, en los años noventa, con una nueva urgencia: el renovado convencimiento de la conexión entre la mejora de los sistemas educativos, el desarrollo económico y la constitución de una *ciudadanía moderna*. Así, la crítica a la situación existente se ve atizada por la convicción de que las reformas a la educación superior tienen algo que ofrecer al futuro económico y social de las naciones (CEPAL-UNESCO, 1992; Banco Mundial, 1994). Así, tanto por su costo financiero (siempre creciente) y su complejidad política como por las esperanzas depositadas en ella, la educación superior no puede dejar de captar la atención de gobernantes, familias, jóvenes, partidos, sindicatos y grupos de interés empresarial.

Pero generalmente, este doble interés -- la preocupación y la esperanza -- no se encuentra unida en la percepción de todos los actores que opinan sobre o juegan en los escenarios de la educación superior. Hay opiniones diversas: algunos sectores afirman que los esquemas existentes tienen mucho que ofrecer al desarrollo económico (el argumento de "más de lo mismo"); otros parten de una crítica frontal al *status quo* desde una perspectiva estrictamente de mercado. Entre dos polos ideológicos es difícil encontrar argumentos consolidados y es

más común encontrar diverso tipo de estrategias adaptativas que pragmáticamente juegan en uno u otro campo ideológico, dependiendo del tema o asunto específico que esté en cuestión. Indudablemente, sin embargo, las críticas más fuertes y las propuestas de reforma más articuladas han provenído -- en años recientes -- de fuera del campo académico o incluso de fuera del liderazgo institucional. Los principales argumentos y propuestas han sido articulados por los gobiernos, los grupos de científicos colocados en establecimientos no-universitarios o en posiciones de influencia gubernamental y en algunos casos por asociaciones empresariales. Los actores del campo académico o institucional -- los cuerpos académicos, los movimientos estudiantiles, los sindicatos o las asociaciones de rectores -- se han visto colocados en posiciones defensivas ante propuestas de cambio provenientes de otras áreas de la sociedad. Este desplazamiento de los actores y las propuestas representa, sin duda, uno de los más notorios cambios respecto de lo que había constituido el campo político de la educación superior latinoamericana hasta los años setenta. Puede afirmarse que a ideología histórica de la *reforma universitaria* -- desde su origen cordobés hasta sus diversas versiones y adaptaciones nacionales -- que visualizaba a los estudiantes y los profesores actuando desde la corporación universitaria en defensa de su autonomía o bien presionando por recursos públicos e influencia política, ha perdido su fuerza movilizadora y articuladora -- en tanto que *ideología* propiamente -- para convertirse progresivamente en una *tradicón*, un *componente cultural*, que estando viva en ciertos sectores universitarios debe no obstante competir con otras propuestas. La disolución de la fuerza de la ideología de la reforma y su dificultad para adaptarse a condiciones cambiantes son expresiones de las profundas transformaciones vividas por el sistema de educación superior.

En parte esta dificultad se origina en la incomprensión de las nuevas complejidades financieras, organizacionales y culturales y las crecientemente diversas funciones sociales que cumplen los sistemas contemporáneos de educación superior.

Esta investigación buscará describir algunos de los principales trazos de la transformación de las últimas dos décadas, particularmente con referencia a las cambiantes interacciones entre el nivel gubernamental y las universidades. Se ocupará, primero, de describir a grandes rasgos el proceso de expansión y diferenciación de las últimas dos décadas. Sobre este telón de fondo *estructural* procederá a reconstruir, con un argumento de tipo *procesual*, la evolución de la relación entre el gobierno federal y la educación superior, enfatizando el sector de universidades públicas, desde los años setenta hasta finales de la década siguiente. Enseguida intentará bosquejar los elementos del viraje de políticas gubernamentales que caracterizó al primer lustro de los años noventa. Cerrará con un esbozo de los desplazamientos más visibles en el *campo de políticas* de la educación superior mexicana, intentando identificar la cambiante colocación de los actores, la aparición de nuevos actores, y los intereses y asuntos de política que emergen contemporáneamente en este cuadro.

### *El problema de la regulación*

El asunto central -- la cuestión conceptual y práctica -- que, a lo largo del período aquí analizado, emerge como problema al que el estado y la sociedad debe progresivamente enfrentar y dar solución es el problema de *cómo ha de coordinarse el sistema de educación superior*. En términos generales, la regulación tiene que ver con influenciar el comportamiento, con conducir las decisiones y acciones de otros de acuerdo con ciertos objetivos y mediante ciertos instrumentos. Mitnick ha definido la regulación como la "restricción intencional de las opciones de actividad de un sujeto" (Mitnick, 1980). La regulación gubernamental puede ser descrita como los esfuerzos del gobierno por conducir las decisiones y acciones de actores sociales específicos de acuerdo con los objetivos fijados por el gobierno y mediante los instrumentos que éste tiene a su disposición. ¿Bajo qué reglas



(escritas, no escritas y emergentes), intereses (legítimos e ilegítimos, económicos, políticos o culturales) y poderes (burocráticos, disciplinarios o políticos) emerge una estructura de interacción que da cierta forma y previsibilidad a la acción de los múltiples actores en un sistema tan complejo como el de la educación superior? En los términos formulados por Clark (1992), existirían tres formas *típicas* a las que en combinación parecerían ajustarse los procesos de coordinación de los sistemas nacionales de educación superior: el poder estatal, la interacción de mercado y la influencia de las *oligarquías académicas*.

Argumentaremos que nuestra historia reciente fue de tanteos, experimentaciones y discontinuidades en las relaciones entre el estado y la educación superior. Esta experiencia fue produciendo elementos de control estatal, de interacción de mercado y de coordinación profesional (académica) en diversas zonas del sistema de educación superior. No ha sido un comportamiento racionalmente planeado, pero tiene una o varias lógicas. Intentaremos describirlas.

**PRIMERA PARTE**  
**EXPANSION Y DIFERENCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

**Capítulos:**

- 1. Definiciones Conceptuales**
- 2. La Expansión**
- 3. La Diferenciación**

## **CAPÍTULO 1**

### **DEFINICIONES CONCEPTUALES**

## 1.1 Introducción

En esta sección pretendemos dilucidar las características institucionales y sectoriales del sistema de educación superior mexicano y sus procesos de cambio entre 1960 y 1990.<sup>1</sup> Queremos iniciar con una breve discusión sobre la diferencia entre la visión que ofrece este estudio y la percepción común que se tenía hasta fechas recientes de la educación superior en el ámbito público. La mayoría de los numerosos estudios producidos en años recientes sobre este tema señalan como punto de partida y generalmente como problema principal lo que común pero poco rigurosamente se ha denominado la *masificación* de la educación superior, con lo cual se alude difusamente al acelerado crecimiento de la matrícula a lo largo de los 20 últimos años. En el discurso público -- tanto el académico como el político y el periodístico -- el cambio fundamental que impactó a la educación superior ha sido el hecho de que "las masas llegaron a la universidad", siendo este hecho el motor de otros procesos asociados de expansión de la planta académica y las instalaciones institucionales. Según esta visión, el conjunto configura una problemática en la que las dimensiones del sistema y su acelerado crecimiento están en la base de sus altos costos y la baja calidad del servicio educativo. A pesar de que en realidad la educación superior mexicana no es tan grande como la de otros países de desarrollo socioeconómico análogo, estas nociones que vinculan *tamaño* con *calidad* están arraigadas en la conciencia pública y tienen una indudable presencia, en tanto telón de fondo, en los debates sobre política educativa en el México actual.

Ahora bien, como punto de partida queremos postular que la reflexión sobre las políticas públicas actuales y futuras hacia la educación superior está obligada a realizarse sobre la base de un reconocimiento riguroso y objetivo de la situación real de este sistema. En este sentido, buscamos poner en cuestión la noción de que el proceso vivido durante las últimas tres décadas pueda ser caracterizado simplemente como *masificación* ya que el bajo nivel analítico de este

planteamiento ofrece una pobre capacidad explicativa y una baja utilidad en tanto que insumo para la formulación de políticas educativas. Así, pretendemos examinar los procesos de expansión de la educación superior en México desde la perspectiva de que el crecimiento de las estructuras (o los *sistemas*) sociales no debe ser concebido como un simple fenómeno cuantitativo puesto que lo fundamental reside en que, al crecer, los sistemas sociales modifican su estructura y diversifican sus elementos constitutivos. Nos interesa, por ende, hablar tanto de la *diferenciación* como de la *expansión* del sistema de educación superior. Pretendemos dar cuenta, con grandes pinceladas, de las principales tendencias diferenciadoras que acompañaron a la larga ola expansiva de dos décadas que recorrió el sistema a partir de mediados de los años sesenta buscando demostrar que el crecimiento acelerado implicó también y de manera fundamental un conjunto de cambios muy importantes en la morfología misma de la educación superior. Así, el resultado de esta expansión no es únicamente un sistema más grande sino particularmente un sistema mucho más diversificado y complejo estructuralmente hablando. Por ende, la preocupación central de este estudio será hacer una exploración inicial de las *formas de expansión* que caracterizaron a este nivel educativo, en virtud de que las hipótesis que se puedan formular al respecto servirían para comprender los rasgos fundamentales de la estructura de la enseñanza superior en la actualidad y las dinámicas de movilidad, competencia e intercambio que le son propias. La comprensión de la estructura y el funcionamiento del sistema sería, a su vez, un insumo básico para la reflexión sobre la evolución de las relaciones entre el estado y la educación superior. Buscaremos poner las bases para uno de los argumentos centrales de este estudio: frente a las dinámicas de expansión y cambio experimentadas por el sistema académico, los recursos gubernamentales -- en lo financiero, lo instrumental y en lo conceptual -- casi siempre fueron insuficientes para establecer formas de regulación que orientaran a la educación superior hacia metas de mayor equidad y calidad. Los cambios superaron las capacidades en el nivel de gobiernos y dirigentes institucionales para incluso percibir la necesidad de diseñar formas de regulación acordes con esos cambios.

## 1.2 Algunos elementos de la discusión contemporánea sobre expansión y diferenciación de la educación superior

### *La expansión*

Entraremos tangencialmente en este tema antes de abordar el que ocupará centralmente nuestra atención. En general y como fenómeno de largo plazo, la expansión de los sistemas de educación ha sido objeto de dos tipos de explicaciones: las que enfatizan sus dinámicas *endógenas* y las que buscan las variables *exógenas* (Maxwell, 1987; Windolf, 1992). Quizá la principal variante de la explicación por factores exógenos es la del capital humano:

Esta perspectiva, que apareció en el contexto de las teorías de la modernización, sostiene que las universidades se expanden acorde con el crecimiento económico y el progreso técnico, con el propósito de cumplir con la necesidad de personas capacitadas en la sociedad. Esta visión percibe una relación simple, orientada por el mercado, entre los requerimientos de personas entrenadas y la expansión universitaria. (Windolf, 1992, 6)

Es decir que la industrialización y otras formas de crecimiento económico moderno son percibidas por las teorías funcionalistas de la modernización como generando necesidades de destrezas laborales en amplitud y complejidad crecientes. Desde el punto de vista del capital humano, los buscadores de empleo se inscriben en la educación superior para adquirir las competencias que creen estarían solicitando los empleadores que emplean las tecnologías de punta (Maxwell, 1987, 364). La matrícula crecería en tiempos de prosperidad y disminuiría durante las recesiones económicas. Así, los mercados ocupacionales y la educación superior son concebidos como sistemas recíprocamente regulados, si bien la variable dependiente en esta relación sería siempre el sistema educativo.<sup>2</sup>

Sin embargo, hay evidencia de que esto no ha sido así históricamente de manera continua (Windolf, 1992). ¿Por qué ocurren expansiones educativas durante las recesiones? ¿Por qué hay una crónica *producción excedente* de graduados universitarios? En este punto, entran a la arena de discusión las teorías que explican la expansión educativa por factores endógenos.

La principal de éstas es la teoría de la *competencia por el status* (Collins, 1971). Según esta perspectiva, el crecimiento educativo proviene principalmente de la competencia entre individuos por el status social. Puesto que en sociedades más o menos meritocráticas el nivel de logro educacional es una precondition importante para la elevación social y el desarrollo de una carrera ocupacional, los individuos se comportan en términos del principio de "mientras más, mejor". Aunque este comportamiento pueda ser racional desde el punto de vista del individuo, no lo es necesariamente para la sociedad en su conjunto. Las aspiraciones educativas individuales desatadas pueden conducir a una *sobreproducción* de egresados, alejando a la educación superior de un equilibrio con la economía.

Una concepción hermana con la anterior es la teoría del conflicto entre grupos sociales por el control de la expansión educativa. Se propone que los grupos dominantes en las sociedades modernas intentan monopolizar el acceso a las universidades, vistas como válvulas de entrada a los puestos ocupados por las élites. Así, en la medida en que los grupos dominantes logran vincular los títulos universitarios con las posiciones de privilegio ocupacional, otros grupos sociales competirán para hacer ingresar a sus jóvenes en la educación superior. De estas premisas, se desprenden dos tipos de hipótesis. Primero, a mayor centralización del status o del poder político en una sociedad, menor será la probabilidad de la expansión educativa superior. Segundo, a menor número de canales de movilidad para la clase media, mayor será su lucha para ampliar la matrícula universitaria. Una posición análoga teóricamente sugiere que la demanda de estudios superiores tenderá a aumentar a raíz de la presión de grupos

sociales amenazados por la movilidad descendente: la sensación de deprivación social o económica lleva a ciertos grupos sociales a incrementar su presión por ingresar a la educación superior. (Maxwell, 1987)

Si uno observa los movimientos del sistema de educación superior en México a lo largo de los últimos dos decenios, es probable que se llegue a la conclusión de su explicación requiera en efecto de la combinación de estas teorías. Incluso parece aceptable la conclusión de Maxwell de que las diferentes teorías explican la expansión para distintas clases sociales en distintos momentos históricos, produciendo una cadena explicativa en la que las variables económicas seguramente estarían mediadas por las variables políticas y socio-culturales. (Idem)

El movimiento de los grupos sociales alrededor y a través del sistema de educación superior viene a ser un elemento conceptual determinante para comprender los ciclos de expansión educativa. Para el efecto de nuestro argumento, es importante señalar un importante corolario de este análisis. De esta discusión se deriva la perspectiva *internalista* sobre el cambio en los sistemas educativos. Esta visión internalista ha sido desarrollada por varios autores (Archer, 1979; Clark, 1992; Green, 1980). Desde esta perspectiva, las estructuras y los actores que caracterizan en un momento al sistema de educación superior imprimirán su sello a su expansión futura y a las formas que adoptará el sistema más adelante. La expansión demandada por grupos sociales o bien por requerimientos económicos será mediada por las estructuras existentes en el sistema educativo. Asimismo, la explicación de sus cambios estructurales (su diferenciación interna) encontrará un componente ineludible en los intereses institucionalizados de sus actores.



### *La diferenciación*

Deben hacerse algunas precisiones conceptuales. Para Burton Clark (1992), hablar del *cambio* en los sistemas de educación superior es hablar directamente de diferenciación, pues al modificarse la estructura del sistema estamos observando la aparición de nuevos actores, intereses y culturas los cuales intentarán moverse en la dirección de sus intereses y al hacerlo tenderán a modificar las relaciones del conjunto.

En el curso de su expansión, los sistemas modernos de educación superior generan distintas estructuras académicas, financieras y político-administrativas, tanto en el plano interno como en el nivel del sistema. Se generan *efectos de diferenciación*.

Distingamos primero a los procesos de *diferenciación* de los de *diversificación*. Partimos de que las dinámicas del sistema de educación superior son la resultante de diversas fuerzas que convergen: el crecimiento demográfico, la expansión del sistema escolar, el desarrollo del mercado, el movimiento de sus grupos de interés internos y, por supuesto, la intervención gubernamental. Cuando un sistema crece y cambia su composición interna a resultas de las primeras cuatro fuerzas -- la demográfica, la escolar, el mercado y la presión de sus grupos constitutivos -- podemos hablar de un proceso de *diferenciación*, es decir un proceso de cambio estructural guiado por el encuentro *natural* de las diversas fuerzas. Esto puede darse en ausencia (o ausencia relativa) de un marco gubernamental fuerte o bien puede evolucionar dentro de los canales dispuestos por el gobierno.

Por contraste, la *diversificación* se refiere a los esfuerzos gubernamentales explícitos por orientar el crecimiento y la natural tendencia a la diferenciación por ciertos canales

institucionales. Así, se puede hablar de una *política de diversificación* cuando el gobierno (en sus distintos niveles: federal, estatal y municipal) utiliza los instrumentos jurídicos y/o financieros para legalizar o incentivar la creación de cierto tipo de instituciones y programas de estudio.

Es necesario distinguir la diferenciación que se produce en la dimensión del *sistema* en su conjunto de la que se da en la dimensión de los *establecimientos* (o instituciones). Asimismo, en cada uno de las dimensiones anteriores pueden identificarse procesos *horizontales* y procesos *verticales* de diferenciación. (Clark, 1992)

## Las Dimensiones de la Diferenciación del Sistema de Educación Superior

<b>Dimensión Sistema</b>	<p><i>Niveles: Grado de Especialización y Sofisticación del Conocimiento Manejado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pregrado</li> <li>- Posgrado</li> </ul>	<p><i>Jerarquías: Grados de Reconocimiento Otorgado a Instituciones y Programas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jerarquías planas: todas las instituciones gozan del mismo prestigio</li> <li>- Jerarquías acentuadas: grandes diferencias de prestigio entre instituciones</li> </ul>
<b>Dimensión Establecimiento</b>	<p><i>Secciones: División por Areas de Conocimiento y Funciones Académicas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Departamentos: docencia e investigación</li> <li>- Facultades: docencia</li> <li>- Centros: investigación</li> </ul>	<p><i>Sectores: Agrupamientos de Tipos Institucionales Distintos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eje público/ privado</li> <li>- Eje universitario / no-universitario</li> </ul>

El fenómeno de la diferenciación/diversificación es multidimensional e histórico. (Geiger, 1993a, 1993b). Por un lado, involucra varias dimensiones:

- La estructura de departamentos, establecimientos y sectores: en suma, el *tejido institucional* (véase el cuadro).
- Las consecuencias buscadas y no buscadas de las políticas gubernamentales.

- Las preferencias de los distintos grupos sociales que acceden a la educación superior (con referencia a la discusión anterior sobre las luchas entre grupos sociales por el status y el poder en la educación superior).

Su carácter histórico deviene de que, como apuntamos anteriormente, es una de las evidencias más importantes de los procesos de cambio en la educación superior, tanto en sus estructuras internas como en sus relaciones con distintos grupos sociales. Una de las razones para estudiar estos procesos es que revela la manera en que los grupos sociales diversifican sus intereses culturales y sus afiliaciones institucionales.

Es evidente, por ejemplo, que a lo largo de la última generación la función de *formación de élites* en México ha sido parcialmente trasladada de la universidad pública hacia ciertas universidades privadas. También se puede decir que la función de *entrenamiento vocacional* en las áreas administrativas se ha diversificado desde las instituciones públicas hacia algunas escuelas privadas. Asimismo, la función de *socialización femenina* para ciertos sectores medios y para las élites es crecientemente desarrollada por cierto tipo de instituciones privadas.

En la dimensión del sistema se producen formas horizontales de diferenciación cuyo efecto es la emergencia de diversos *sectores*, término que alude a los distintos tipos de institución que se van desarrollando. La diferenciación vertical en el sistema se da por vías no formalizadas o institucionalizadas sino a través de las cambiantes jerarquías de prestigio, las cuales generan movimientos de imitación o competencia entre establecimientos: en el caso mexicano, por ejemplo, las universidades públicas de los estados desde su origen intentaron imitar los pasos seguidos por la UNAM, la universidad pública más prestigiosa del sistema. Este tipo de dinámicas de imitación del patrón dominante (*academic drift* según la expresión de Burton Clark) también se observa en los sectores privados de la educación superior mexicana, cuando

alguna institución privada aislada impulsa políticas de desarrollo siguiendo el ejemplo establecido por alguna institución consolidada del sector.

Para desagregar el tema de la diferenciación horizontal del sistema, los diversos tipos institucionales, o sectores, pueden ser distinguidos de acuerdo con los siguientes criterios:

- La forma de financiamiento: ¿público o privado?
- El régimen de gobierno y el grado de autonomía: ¿dependencia o autonomía respecto de la entidad financiadora (el Estado o los patronos de un establecimiento privado)?
- El alcance de la formación ofrecida: ¿esquema *universitario* con una amplia gama de disciplinas y diversas funciones (docencia, investigación y extensión) o el esquema *tecnológico* o *vocacional* orientado solamente a la formación en determinadas áreas?
- El grado de *integración académica*<sup>3</sup> de la institución: ¿una oferta de estudios limitada y poco diversificada o un paradigma académico amplio con programas de investigación y posgrado y sólida infraestructura de apoyo?

### *1.3 Los principales procesos de expansión y diferenciación entre los años 60 y los años 90*

Para iniciar el análisis sobre los principales cambios observados en la educación superior mexicana a lo largo de tres décadas, es conveniente contar con un "retrato" sencillo que sintetice los rasgos más notorios del sistema antes del ciclo de expansión a fin de compararlos con la situación prevaleciente en la actualidad. En 1960 ¿qué características generales mostraba la educación superior?

- o La matrícula nacional era de 80,643 alumnos, que representaron alrededor de 2.7% de la población nacional entre los 20 y los 24 años de edad.<sup>4</sup> La gran mayoría de los estudiantes universitarios de la época eran varones. No se cuenta con cifras globales confiables por sexo para este año pero la baja tasa de escolarización femenina se puede juzgar por el hecho de que en 1970 (el primer año en que es oficialmente registrada la población femenina) sólo 16% de todos los estudiantes del nivel superior eran mujeres a pesar de que ya a mediados de los años 60 se había iniciado la ola expansiva que recorrería a la educación superior durante dos décadas.
- o De un total de 52 instituciones de educación superior existentes en 1960, 28 eran universidades públicas, las cuales albergaban al 79% de la matrícula nacional del nivel. Sobresalía la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con 40,945 estudiantes, es decir un 50% del estudiantado nacional. En 27 entidades federativas de la república, existían otras tantas universidades públicas, la mayoría de las cuales imitaban el modelo académico de la UNAM pero recibían la mayor parte de su financiamiento de los respectivos gobiernos estatales (mientras que los recursos financieros para la UNAM provenían del gobierno federal).

- o En el sector de institutos tecnológicos (también de carácter público pero de naturaleza no universitaria), había cinco instituciones encabezadas por el Instituto Politécnico Nacional en el Distrito Federal. La matrícula de este sector ascendía a 9,669 personas.
- o El sector privado contaba con 19 instituciones y una población estudiantil de 7,357. Alrededor del 70% de la matrícula de este sector se encontraba en el Distrito Federal y el estado de Nuevo León, las dos entidades más desarrolladas del país. Las 19 instituciones privadas en realidad conformaban (como lo conforman aún hoy en día) un universo sumamente heterogéneo: por un lado, destacaban las instituciones privadas consolidadas (como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico Autónomo de México), mientras que en el otro polo de este sector existían numerosas pequeñas instituciones aisladas.
- o El sistema<sup>5</sup> estaba altamente centralizado en términos geográficos: 68% de la matrícula nacional se concentraba en el Distrito Federal, donde además se encontraban las instituciones más grandes y prestigiadas con el mayor número de opciones formativas (en la capital se encontraban 6 de las 36 instituciones del sistema y alrededor de 60 de las 234 carreras ofrecidas a nivel nacional). Por otro lado, es notorio el hecho de que en 1960 no existían universidades en cuatro entidades del país: Baja California Sur, Quintana Roo, Chiapas y Aguascalientes (si bien en esta última entidad operaba un Instituto de Ciencias y Artes).
- o La oferta de carreras estaba poco diversificada y obedecía a un patrón de profesionalización tradicional: casi el 70% de todas las carreras ofrecidas en 1960 correspondía a alguna ingeniería (particularmente civil, mecánica o eléctrica), el

derecho y la medicina. El 30% restante eran carreras de humanidades, ciencias sociales, ciencias naturales y exactas, y agropecuarias.

Ahora bien, durante los treinta años siguientes el sistema de educación superior mexicano recibió el impacto del crecimiento demográfico y la expansión de la escolaridad básica y media promovida por el gobierno federal a partir de mediados de los años 50. En la década actual el panorama de la educación superior está radicalmente transformado tanto en términos cuantitativos como de estructura y distribución. A continuación enlistamos los rasgos más notorios de esta expansión:

- o En 1993 se contabilizaron 1,141,186 estudiantes, de los cuales 44% eran mujeres. Del grupo de edad de 19 a 23 años 13.5% se encontraba incorporado a la educación superior. El estudiantado superior se había multiplicado en treinta años 13 veces y había quintuplicado su absorción del grupo de edad relevante, todo lo cual sucedió precisamente un período de gran crecimiento demográfico.
- o La base institucional del sistema se diversificó enormemente. En 1993 existían 46 universidades públicas, 22 instituciones públicas aisladas (la mayoría de las cuales son instituciones de capacitación profesional a nivel de licenciatura ligadas directamente a alguna dependencia gubernamental), 101 institutos tecnológicos públicos, y 258 instituciones privadas de varios tipos. De un universo global de 430 instituciones, las universidades públicas representan el 11%, albergando a 62% de la población estudiantil. El 17% está en los institutos tecnológicos y 21% está inscrito en instituciones privadas.



- o La redistribución geográfica es un rasgo sobresaliente. La matrícula concentrada en la capital del país solamente representa hoy en día el 30% del total nacional. Otro 35% está distribuido en los seis estados de mayor desarrollo en el centro, el occidente y el norte del país; y 25 estados se reparten el 35% restante de la población estudiantil. En 15 de los 32 estados de la república el sistema tiene una matrícula que va de 20,000 a 100,000 estudiantes y cada uno de los 16 estados restantes (salvo el Distrito Federal) tiene una población estudiantil de entre 2,000 y 15,000: es decir que casi todas las entidades del país (salvo Nuevo León y el Distrito Federal) tienen hoy *subsistemas* educativos más grandes que los estados de mayor tamaño en 1960. Estos *subsistemas* tienen combinaciones diversas de instituciones de tipo público y privado que ofrecen una gama creciente de servicios educativos y culturales y que tienden cada vez más a entablar relaciones de competencia entre sí. Asimismo, resalta el hecho de que en la actualidad no hay entidad federativa que carezca del servicio de enseñanza superior en alguna de sus modalidades.
  
- o En cuanto a la oferta de estudios de licenciatura, ha habido cambios de envergadura. En 1990 las universidades públicas ofrecían alrededor de 1390 carreras, los institutos tecnológicos públicos ofrecían 654 carreras y el conjunto de instituciones privadas tenían una oferta global de 1250 carreras. Este notorio aumento en el *número* de carreras no es un indicador confiable de la *diversificación del contenido* de las mismas, pues hay muchos casos de multiplicación del mismo tipo de carreras existentes anteriormente, fenómeno particularmente evidente en la proliferación de licenciaturas en administración, derecho, educación y las ingenierías de corte tradicional (civil y mecánica). Este proceso de *multiplicación sin innovación* tiene una incidencia distinta en cada sector, en virtud de que los institutos tecnológicos se han especializado en la oferta de cierto tipo de ingenierías mientras que las instituciones privadas aisladas

tienden a ofrecer carreras de las *profesiones blandas* (administración, educación, etc.). Sin embargo -- y aunque no ha sido posible en el marco de este estudio determinar las tasas de innovación curricular en las diversas áreas disciplinarias y los diversos sectores del sistema -- es posible afirmar que, en el sector universitario público y el privado consolidado, la oferta de carreras se ha alejado del esquema de *profesionalización tradicional* tan evidente en el sistema 30 años atrás: las disciplinas nuevas sin salida ocupacional hacia las profesiones tradicionales, como las ciencias naturales, las ciencias sociales y las humanidades, tienen actualmente una amplia representación en el sistema de educación superior.

Las grandes tendencias de cambio de las tres últimas décadas han conducido a la educación superior mexicana de una situación de relativa homogeneidad estructural en 1960 a una situación cada vez más diferenciada en la actualidad. El cuadro siguiente ofrece una síntesis esquemática de dichos cambios.

**Dos perfiles estructurales de la educación superior:  
los años 60 y los años 90**

<i>La Década de 1960</i>	<i>La Década de 1990</i>
<p>Un sistema pequeño, limitado a varones de estratos medios-altos y altos de contadas ciudades. Una TES de 3% aproximadamente.</p> <p>Básicamente unisectorial: la universidad pública (con 80% de la matrícula nacional). Predominio de una institución capitalina: la UNAM.</p> <p>Un incipiente sector de institutos tecnológicos públicos, dominado por el Instituto Politécnico Nacional (en la capital).</p> <p>Contadas instituciones privadas especializadas en ingeniería y administración en dos ciudades.</p> <p>La función principal de la ES: la docencia en carreras profesionales "tradicionales". Salvo en la UNAM, no existía el nivel de posgrado y la función de investigación científica.</p>	<p>Atención a 13.5% del grupo de edad. Extensión a las 32 entidades federativas y a numerosas ciudades</p> <p>Incorporación de la mujer (44% de la matrícula) y de estratos medios-bajos.</p> <p>Un amplio sector de universidades públicas, muy diferenciadas entre sí (62% de la matrícula).</p> <p>Gran extensión del sector de institutos tecnológicos públicos a todas las entidades del país (17% de la matrícula).</p> <p>Ramificación de instituciones privadas con amplia extensión geográfica y gran diversidad interna (21% de la matrícula).</p> <p>Mayor amplitud de funciones y niveles: desarrollo de la investigación científica, el posgrado y la difusión cultural, sobre todo en las principales universidades públicas y privadas.</p>

Notas: TES es la tasa de escolarización superior (matrícula/ grupo de edad); los porcentajes de matrícula en la segunda columna se basan en cifras de 1993.

## Notas

1. Este capítulo está basado parcialmente en Kent (1992).
2. La principal crítica a este punto de vista es la del *credencialismo*. Véase Dore (1993)
3. El término es de Geiger (1986).
4. La fuente que se utiliza en este estudio son los *Anuarios* publicados por la ASOCIACION NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR.
5. ¿Acaso se puede hablar de *sistema* en estas condiciones? Aquí apenas es un recurso terminológico de contenido dudoso.

## CAPÍTULO 2

### LA EXPANSIÓN

A partir de los años 60 la educación superior se expandió bajo el impulso de una nueva demanda de estudios de tercer nivel. En el primer lustro de esa década irrumpió en el escenario de la educación superior el efecto combinado de varios procesos de prolongada gestación y largo alcance en la sociedad mexicana: el crecimiento demográfico, la urbanización y la expansión del sistema escolar en sus niveles básico y medio. Haremos inicialmente un breve repaso de dos de estas tendencias, la demográfica y la escolar.<sup>1</sup>

La población nacional inició en los años 40 un largo período de fuerte crecimiento cuya tasa se mantendría alta hasta mediados de los años 80, haciendo de México en esos años un país mayoritaria y masivamente joven. La población en su conjunto se expandió en 313% entre 1940 y 1990, mientras que el grupo de edad de 20 a 24 años -- el grupo de referencia para la educación superior -- creció en más de 400% (véase la Tabla 1 del Apéndice). Asimismo, es interesante observar en qué período experimentó este grupo de edad su mayor ritmo de expansión: entre 1940 y 1960 creció en 92%; en la década siguiente aumentó en 37%; entre 1970 y 1980 el número de jóvenes en edad universitaria creció en 50%; en el decenio de los 1980, aumentó en 29%. Fue precisamente durante los años 70 cuando se produjo la más intensa expansión de la educación superior.

Ahora bien, esta población joven en crecimiento no habría accedido a la educación superior si las oportunidades educativas de los niveles básico, medio y medio superior no se hubieran ampliado previamente. Como producto de una política federal expansiva, el sistema escolar mexicano se embarcó en la década de los años 50 en una prolongada ola de crecimiento -- intenso pero desigual -- que duraría casi tres decenios. Este impulso tuvo su punto de arranque en la ampliación de la escuela primaria, servicio que alcanzó en los años 80 a casi la totalidad de la población infantil demandante en el país. El nivel secundario creció tardíamente, en los años 70, pero una vez en marcha su expansión llegó a ser intensa. Lo mismo puede afirmarse

de la educación media superior cuya matrícula nacional se cuadruplicó entre 1970 y 1980 y siguió creciendo a partir de este último año, contrastando con la estabilización del nivel básico en los últimos años.

Aunque hay aún una gran distancia entre la matrícula de la primaria y la secundaria, no deja de llamar la atención que ésta haya crecido a un ritmo muy alto. Hasta principios de los años 80, el nivel medio mantuvo una tasa alta de crecimiento y alimentó a su vez al nivel medio superior. Este último ha crecido a un ritmo veloz, aumentando su proporción respecto de la secundaria y alimentando continuamente al nivel superior. Se hace evidente, entonces, que el punto de selección más agudo del sistema escolar mexicano se encuentra en el paso de la primaria a la secundaria.

Es indudable que la expansión del nivel básico impulsado por el gobierno desde finales de los años 50 (el Plan de Once Años) produjo, en un contexto de crecimiento económico sostenido, los números crecientes de egresados de secundaria y bachillerato que desde finales de los años 60 y durante década y media generaron la primera gran ola de expansión de la educación superior. Sin embargo, una vez concluida lo que se ha llamado la *expansión fácil* del nivel básico -- consistente en ampliar la escolarización desde las élites hacia los sectores medios y parte de las capas populares en las urbes -- el nivel básico ha enfrentado serias dificultades para efectivamente universalizarse a toda la población del país y sobre todo para retener a los niños más pobres hasta la conclusión del sexto año de primaria. Así, aunque el nivel básico incorpora a virtualmente la totalidad de los niños en disposición de ingresar al primero de primaria, sólo logra retener a alrededor de 40% de ellos hasta el término de este nivel. Podría decirse que una razón del freno a la expansión del nivel superior en los años 80 fue que el nivel básico se empezaba a enfrentar con la *expansión difícil* y que mientras no se resolviera este bloqueo no volvería a crecer el nivel superior.

En efecto, durante los años 70 y los primeros 80, de cada 1,000 niños que ingresaban al primer año de primaria, entre 60 y 65 llegaban doce años después al primer año de licenciatura (ver Tabla 4). Es razonable suponer que este contingente de niños provenía precisamente de las capas sociales que pudieron aprovechar con relativa facilidad las oportunidades ofrecidas por la expansión del sistema escolar durante los años 60 y 70. La población que alimentó la expansión veloz de la educación superior en los años 70 se amplió hacia las capas medias de las ciudades. Olac Fuentes lo expresó así:

La expansión se ha caracterizado centralmente por la incorporación de clases y segmentos sociales que por vez primera tienen opción de ingresar a la universidad, posibilitada por la continuada expansión de la escolaridad básica y media. Sin embargo, no se puede hablar de *democratización*, en el sentido liberal de la *igualdad de oportunidades*, puesto que el propio aparato escolar realiza una selección precoz que todavía hoy elimina a dos tercios de cada generación estudiantil antes de que ingrese a la enseñanza media superior, umbral de los estudios universitarios. Por ello, es excepcional la presencia de estudiantes surgidos del campesinado pobre, de los segmentos más precarios de la clase obrera y de la masa urbana cuasi marginal. Sin embargo, los nuevos aportes sociales le han dado a la universidad un tono plebeyo que ha desbordado su viejo carácter elitista. Alumnos procedentes de estratos de formación reciente de asalariados de los servicios y de los aparatos gubernamentales, del campesinado medio, de los sectores obreros de mayor productividad y el caso cada vez más común del trabajador que estudia, representan en algunas universidades el componente mayoritario. . . La significativa disminución en la representación de la alta burguesía y el funcionariado de mayor jerarquía sugiere que estos últimos segmentos han decidido trasladar a los *herederos* a los centros elitistas de enseñanza privada, como respuesta a la popularización de las instituciones estatales. (Fuentes, 1986, 8).

Estas afirmaciones son confirmadas por un análisis realizado sobre el estudiantado de la UNAM en los años 80:

La población universitaria pertenece en términos generales a los sectores medios urbanos, ubicados fundamentalmente en el comercio y los servicios. Mayoritariamente provienen de familias de trabajadores asalariados, y los patrones son en su mayoría



comerciantes en pequeña escala. El porcentaje de aquellos que se podrían considerar como pertenecientes a sectores dirigentes (políticos o económicos) es mínimo (1%). Menos del 10% de los estudiantes son hijos de obreros industriales y los hijos de trabajadores agropecuarios no alcanzan el 2% (Gilardi, 1971, 115-116).

Sin embargo, una vez realizada esta primera oleada, quedó de manifiesto la dificultad para atender efectivamente a la población cuyo *capital cultural* le impedía salvar los obstáculos de la escolarización básica. En los años 80 se detuvo la expansión del nivel primaria y se redujo a tasas bajas el crecimiento del nivel superior.

Ahora bien, desde mediados de los años 80, las tasas de eficiencia terminal y retención entre niveles educativos podrían estar en proceso de aumentar. Si las tendencias de la Tabla 4 se aproximan a la realidad, es posible que en los últimos años de este siglo aumente la proporción de niños que transitarán desde el nivel básico hasta el superior. Es posible que, a raíz de las reformas en el nivel básico y la recuperación del crecimiento económico en los años 90, se produzca en el próximo futuro una nueva oleada de crecimiento, pero seguramente será menos intensa que la anterior.

La dinámica que hemos descrito contrasta con la de los sistemas escolares en los países de alto desarrollo donde la tendencia ha sido primero lograr la cobertura casi universal de la escolaridad elemental y media y posteriormente expandir la superior, regulando el acceso a ésta mediante mecanismos *académicos* de selección. En México la expansión en ambos niveles se produjo en tiempos mucho más comprimidos y la selección funcionó de otra manera. En nuestro caso, la condición socioeconómica del estudiante influyó fuertemente en sus posibilidades de rebasar la escuela primaria, pero una vez que accedió al nivel medio aumentaban sus posibilidades de continuar hasta el nivel superior, pues el ingreso a éste no implicaba pasar por una selección académica formal. Todo indica que en estos niveles se

reduce la influencia selectiva de las desigualdades sociales (seguramente porque ya fueron eliminados anteriormente los jóvenes de menor posición socioeconómica). La dinámica sistémica en su conjunto parecería resultar del efecto combinado de la selección social en el nivel básico con la ausencia de mecanismos de competencia académica en los niveles medio superior y superior (véase Tablas 4.1 y 4.2). Por contraste, los sistemas educativos de los países altamente desarrollados tienden a ofrecer amplias oportunidades de acceso a los niveles básico y medio para toda la población, mientras que regulan el ingreso a la educación superior mediante sistemas de exámenes académicos.

Sin duda alguna, este tipo de dinámicas de conjunto están en la base de las *culturas de sistema* que caracterizan a distintos sistemas educativos y que permean las mentalidades de sus principales actores: estudiantes, maestros y autoridades. Una de las peculiaridades de la cultura sistémica en México ha sido la apropiación por los sectores medios de un discurso de promoción social que legitimó su ascenso por el sistema educativo como una *conquista popular*, no obstante que de hecho los sectores más pobres de la población han quedado excluidas de las mismas oportunidades educativas. Quizá las dos expresiones más claras de esta capacidad de los sectores medios de expresar su interés como el *interés general* durante el período de expansión fue su rechazo exitoso a los exámenes de selección al ingreso y al cobro de colegiaturas en la educación superior. Fueron componentes centrales del discurso promocional que legitimó las políticas gubernamentales hacia la educación superior durante los años 70.

Como se aprecia en la Tabla 5, el ciclo expansivo de la demanda se inició en los años 60, acelerándose en el segundo lustro de dicha década. En el decenio siguiente la matrícula creció a una tasa anual promedio de más de 14%. En los veinte años a partir de 1960, la población estudiantil se multiplica por un factor de nueve.

La magnitud de esta expansión, efectuada justamente en un período de gran crecimiento demográfico, puede apreciarse en la siguiente tabla:

Año	Tasa de Escolarización Superior
1960	2.71 %
1970	5.25 %
1980	11.56 %
1990	13.49 %

Entre 1960 y 1980 aumentó 4.26 veces la tasa de escolarización superior, mientras que la población de 20 a 24 años creció dos veces. En el contexto latinoamericano, México se encuentra en el rango de los países de cobertura baja a mediana (véase la Tabla 7). En 1990, trece países latinoamericanos habían alcanzado una mayor tasa de escolarización superior que México, en rangos que van desde 15% hasta el 39% del grupo de edad relevante. Entre estos países se encuentran naciones de menor desarrollo económico, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay. Justamente los dos países más grandes del continente (Brasil y México) que suman casi 40% de la matrícula latinoamericana son las naciones con tasas de escolarización superior en el rango medio-bajo (Brasil con 11.3% y México con 13.5% en 1990). Aunque ambos países han experimentado tasas importantes de urbanización y desarrollo industrial, no han dejado de ser naciones altamente polarizadas en su estructura social. La desigualdad social es seguramente un factor que influye en las posibilidades de crecimiento a largo plazo de un sistema nacional de educación superior.

En la década de los años 80, la matrícula del nivel superior creció a un ritmo mucho más lento. La expansión se redujo visiblemente a una tasa promedio anual de 4%. En el segundo lustro de esa década, el promedio de crecimiento anual de la matrícula fue de 2%.

En este sentido, no se puede afirmar que el sistema de educación superior está *sobre-expandido* o *masificado*. Puesto que su dinámica principal fue *atender a la demanda*, el nivel superior creció al ritmo que se lo permitió la base del sistema escolar. Cuando el modelo escolar prevaleciente en el nivel primaria encontró sus límites en el contexto de una *grand desigualda social* y en coincidencia con la crisis económica de los años 80, se frenó el crecimiento del nivel superior. Abundaremos posteriormente sobre las consecuencias de este viraje.

Ahora bien, la discusión anterior se basa exclusivamente en las tendencias promedio del sistema de educación superior, ocultando grandes diferencias en la composición de la demanda y en las tasas de crecimiento por regiones. Pasaremos a examinar dos de estos temas: la feminización y la redistribución regional de la educación superior.

### 2.1 *El nuevo estudiantado femenino*

Uno de los rasgos notables de estas tendencias es la clara diferencia entre el comportamiento de la matrícula masculina y la femenina. Esta creció a una tasa continuamente más alta que aquélla, y cuando la matrícula masculina quedó casi estancada a partir de 1985 las mujeres siguieron llegando a la educación superior a un ritmo anual de crecimiento de aproximadamente 5%. En los años 90, el crecimiento de la matrícula tiene como único sostén su componente femenino.

Pero también fue un aporte esencial al crecimiento de las décadas anteriores. En 1970 solamente 19.2% de la matrícula eran mujeres; en 1990 éstas llegaron a constituir el 40.3% y en 1993 43.7 (ver Tabla 5). Las tasas más altas de incorporación son las de la población femenina, y su presencia contribuye a explicar varios de los cambios importantes experimentados por el sistema de educación superior.

*Feminización de la Educación Superior*

<i>Año</i>	<i>Matrícula Femenina</i>	<i>% del Total</i>
1970	40,918	19.2
1980	217,947	29.8
1990	434,803	40.3
1993	498,381	43.7

Fuente: Anuarios de ANUIES.

En 1970, había diferencias regionales muy grandes en la proporción de mujeres inscritas. En algunos estados, sólo uno de cada diez estudiantes era mujer, mientras que en otros lo era uno de cada cuatro (ver Tabla 9). En el mismo año, en veinte entidades había 500 o menos mujeres inscritas en alguna institución de nivel superior: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Sólo en siete estados -- los más urbanizados e industrializados y los que tenían instituciones universitarias largamente arraigadas -- había una inscripción femenina superior a mil personas (incluyendo, en el extremo, al Distrito Federal con 23,400 mujeres inscritas).

En los diez años siguientes, la inscripción femenina se multiplicó por cinco, llegando en 1980 a casi 218,000 personas (la inscripción nacional total aumentó en un poco más de tres veces). En 1980 casi el 30% de la matrícula total era femenina. Sin embargo, en la primera década de la expansión, persistieron diferencias regionales importantes en la incorporación femenina. Entre 1970 y 1980, en trece estados aumentó la proporción de la inscripción femenina en más de doce puntos porcentuales; pero en varios estados esta proporción creció en menos de siete puntos (en Guerrero disminuyó).

Durante la década de los 80, cuando llegó a cero crecimiento la matrícula masculina, las mujeres continuaron su intenso acceso al nivel superior. Se duplicó la inscripción femenina, hasta llegar a 425,271 en 1990 (equivalente a dos veces la matrícula nacional en 1970). A principios de los años 90, sólo dos entidades (Quintana Roo y Baja California Sur) tenían menos de mil inscritas, y trece estados tenían más de nueve mil (Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz). Entre 1990 y 1993, el número de hombres en la matrícula nacional descendió en 1% mientras que la de mujeres aumentó en 15%.

Aunque evidentemente persisten diferencias importantes entre las regiones, es de notarse que las brechas se han cerrado una medida no desdeñable. A lo largo de las dos últimas décadas fue suficientemente intensa la incorporación de la mujer a la educación superior como para reducir la distancia entre las regiones menos y más *feminizadas*: en 1990 los estados con menor proporción de matrícula femenina (Quintana Roo, Tabasco, Chiapas y Veracruz) uno de cada estudiantes es mujer, mientras que en once entidades esa proporción se acerca a uno por cada 2.2 estudiantes (véase la Tabla 9). Es previsible que en pocos años se tenderán a igualar las proporciones por géneros en la educación superior.

No podríamos dejar de mencionar que estos cambios corrieron de la mano -- fueron causa y efecto -- de modificaciones importantes en la estructura de la oferta en educación superior. El patrón de profesionalización tradicional (ingeniería, medicina y derecho) orientado históricamente a los vástagos de las élites fue desbordado por los nuevos públicos estudiantiles. El empuje femenino en particular contribuyó a diversificar la estructura de carreras. A partir de 1970 se abrieron numerosas carreras nuevas en las áreas de ciencias sociales, administración y salud. Estas carreras -- notablemente las de educación, psicología, enfermería, trabajo social y administración -- fueron la sala de recepción de la primera oleada de mujeres. La Tabla 6 muestra unos indicios de esto: entre 1970 y 1980 la matrícula del área de la salud se multiplicó por cuatro y la de las áreas administrativa, de ciencias sociales y de humanidades aumentó tres veces o más.

Hubo, ciertamente, una feminización diferencial del estudiantado en las diversas áreas. Si entre 1970 y 1990 la presencia femenina en la matrícula (en promedio nacional) aumentó de 19.2% a 40.3% (un cambio de 21.1 puntos porcentuales), en cada área la proporción de mujeres varió considerablemente. Las áreas en las que la matrícula femenina aumentó en menor proporción a la media nacional fueron:

Ciencias Naturales	- 9.3%
Humanidades	+ 5.8%
Ciencias Agropecuarias	+11.3%
Ingenierías	+18.1%

Las áreas cuya matrícula femenina creció en proporción igual o mayor que la media nacional fueron las siguientes:

Ciencias Administrativas	+32.3%
Ciencias de la Salud	+29.8%
Ciencias Sociales	+21.4%

Así en la actualidad, las áreas mayoritariamente femeninas son las ciencias de la salud, las ciencias sociales y las humanidades, mientras que el área administrativa es femenina casi en un 50%. Las que más crecieron -- sociales y administrativas -- deben una buena parte de su expansión al creciente número de mujeres que optaron por este tipo de carreras. Incluso es apreciable este fenómeno más recientemente en el caso de las ingenierías cuyo crecimiento habría sido menor sin las mujeres: éstas aumentaron su presencia en las carreras tecnológicas de un 4.7% en 1970 a casi 23% en 1990. Por otro lado, en el caso del área de la salud parecería que, mientras los hombres abandonaron progresivamente este tipo de carrera, las mujeres acudieron en proporciones crecientes, produciéndose así una especie de recambio entre los sexos. Un proceso similar, con menor intensidad, sucedió en las ciencias sociales: hace 20 años las mujeres representaban casi el 40% de la matrícula, mientras que actualmente esa proporción es ocupada por los varones.

El aumento de la matrícula femenina en las carreras administrativas, de la salud y las ingenierías habla del reciente acceso de las mujeres a la *profesionalización* como tal, es decir de la búsqueda del ejercicio de un oficio prestigiado y bien remunerado que se desempeña autónomamente y con independencia del rol social condicionado por el género. Parecería que las estudiantes universitarias aspiran cada vez menos que antes a ingresar a las carreras *suaves* que tienen reputación de poder ejercerse con las interrupciones de la maternidad y la atención al hogar. Crecientemente buscan ser *profesionales de tiempo completo*, subordinando el rol femenino tradicional y compitiendo con los hombres en el propio terreno profesional. Esta experiencia es expresión de transformaciones sociales fundamentales en la estructura familiar, en las ocupaciones, en las relaciones políticas y en las mentalidades del México urbano de la actualidad.



## 2.2 La cambiante distribución regional

La expansión de los últimos treinta años ha modificado significativamente los patrones de distribución territorial del sistema de educación superior en México. Si en 1960, como ya hemos señalado, estos servicios estaban desproporcionadamente concentrados en la capital del país, en dos décadas se produjo una importante desconcentración geográfica del sistema.

Examinemos brevemente cómo ha cambiado la proporción del servicio en el Distrito Federal *vis-à-vis* los estados. La referencia obligatoria es la UNAM, la cual aún es el establecimiento universitario más grande del país, y ciertamente uno de los más grandes del mundo. Sus 134,000 estudiantes de licenciatura representaron en 1990 el 12.4% de la matrícula nacional en todos los sectores y el 18.5% de la de las universidades públicas.<sup>2</sup> En 1960 la UNAM tenía 40,945 estudiantes de nivel superior frente a un total nacional de 80,643. De ser *la universidad mexicana* con 50% de la población estudiantil nacional, la UNAM ha pasado a convertirse en una institución muy grande y compleja que forma parte de una galaxia ampliamente diversificada. Si hace 30 años el 67.6% de la población estudiantil nacional se concentraba en el Distrito Federal -- sobre todo en la UNAM y el Instituto Politécnico Nacional, la otra institución *nacional* -- en 1990 esta proporción fue de 27.7%.

A principios de los años 70, 28 de las 32 entidades del país contaban con algún tipo de servicio educativo superior, consistente en su amplia mayoría en una universidad pública en la capital de cada estado que ofrecía unas cuantas carreras de corte tradicional (derecho, ingeniería civil, medicina, etc.). En los 17 estados de menor desarrollo se ofrecían entre 2 y 8 carreras; en los estados de desarrollo intermedio se ofrecían entre 14 y 34 opciones formativas; y en la capital existían 60 carreras. Las universidades de los estados eran en general instituciones pequeñas: en 18 estados la matrícula total era de entre 40 y 700 alumnos; tres entidades (Guanajuato,

Michoacán y San Luis Potosí) tenían alrededor de 1,100 inscritos; Jalisco, Puebla y Veracruz contaban con poblaciones estudiantiles en el rango de 2,200 a 3,200. Y en los polos desarrollados del país, Nuevo León tenía 7,664 y el Distrito Federal 54,490. En suma, la situación en 1960 era de una clara concentración del servicio en la capital de la república, seguida de lejos por los cuatro principales centros urbanos del interior (Monterrey, Guadalajara, Puebla y Veracruz), mientras que en el resto del país la educación superior tenía una presencia raquítica. Asimismo, hacia 1960 era un sistema fundamentalmente público basado en universidades autónomas que se modelaban fundamentalmente por las pautas establecidas por la UNAM.

Tréinta años después el sistema se muestra altamente diversificado con una fuerte presencia de institutos tecnológicos dependientes del gobierno federal ubicados en todos los estados y una red amplia de pequeñas pero muy numerosas y diversificadas instituciones privadas. Veamos los cambios en la distribución regional que resultó de este proceso.

Las Tablas 8, 11, 12 y 13 presentan una manera de ver este cambio. En el decenio de 1960 a 1970 creció la matrícula nacional en 162%, en la siguiente creció en 247%, y entre 1980 y 1990 creció en 47%. Los años 70 fueron los de mayor expansión, y en los años 80 se evidenció una reducción relativamente abrupta de la tasa de crecimiento del sistema. Ahora bien, estas tendencias generales ocultan muchas diferencias para las distintas regiones del país. Los estados con sistemas educativos superiores históricamente grandes (el Distrito Federal, Nuevo León, Veracruz, Jalisco y Puebla) presentan lógicamente tasas menores de crecimiento que las entidades donde la enseñanza superior fue tardíamente implantada o desarrollada. Así, estados como Nayarit, Baja California Norte, Chihuahua, Tamaulipas, Aguascalientes o Chiapas han tenido tasas de crecimiento consistentemente altas a lo largo de las tres últimas décadas.

El efecto más visible de este proceso ha sido el peso cada vez más reducido de la zona metropolitana de la capital en el conjunto de la matrícula (lo cual no alude, por supuesto, a la gravitación académica y política de las instituciones capitalinas): de 66.4% se redujo a 28% en treinta años. La extensión de la educación superior a todo el país permite hablar en efecto de la construcción de un sistema nacional.

Otro resultado que conviene señalar en la creciente importancia del norte del país: en las zonas catalogadas aquí como Norte, Centro Norte y Noroeste se concentra hoy en día casi el 35% de la matrícula nacional. En las regiones aquí llamadas Centro y Distrito Federal se encuentra casi el 39% del total. Así, las zonas más urbanizadas e industrializadas del país contienen alrededor del 75% de la matrícula nacional. Las zonas menos desarrolladas del sur y el sureste componen el resto. También medida en términos de la absorción del grupo de edad relevante, se aprecia la ampliación de la brecha entre la región centro-norte y el sur del país:

<i>Estratificación Regional en la Tasa de Escolarización Superior en 1990</i>		
<i>TES de 27% a 14%</i>	<i>TES de 13% a 8%</i>	<i>TES de 8% a 3%</i>
Distrito Federal Puebla Nuevo León Jalisco Sonora Sinaloa Coahuila Tamaulipas Colima	Baja California San Luis Potosí Chihuahua Querétaro Veracruz Aguascalientes Guerrero Tlaxcala Yucatán Estado de México Campeche Nayarit Zacatecas	Durango Morelos Baja California Sur Michoacán Tabasco Oaxaca Hidalgo Guanajuato Chiapas Quintana Roo

[Tomado de Kent (1995a)]

Es clara la relación de los niveles de desarrollo económico y urbanización con esta estratificación. Sin embargo, las *dinámicas* de crecimiento no se correlacionan necesariamente con este factor. Examinando las tasas de escolarización y sus incrementos decenales (Tablas 11 y 12), se deben relevar dos cosas. La primera, como hemos notado, es que ha aumentado la dispersión en torno a la media: hoy es mayor la distancia que separa a los estados de mayor y menor capacidad de absorción que en 1960.

La segunda es que las diferentes regiones han pasado por ciclos distintos de expansión (o estabilización). Los estados que crecieron fuertemente en los años 70, tendieron a disminuir su ritmo de expansión en la década posterior. Otros pasaron por el proceso contrario. Y otros más han crecido poco a lo largo de dos décadas.

Así, viendo los incrementos durante los años 80 de las tasas de escolarización superior (Tabla 12), hay diez estados de la república cuya tasa aumentó entre 90% y 211%. En 17 estados el aumento fue de entre dos y tres veces el promedio nacional, y 8 estados tuvieron un aumento menor al promedio, incluyendo entidades Durango, Nuevo León y Michoacán que tuvieron un *descenso* significativo de entre -7% hasta -16%. Se pueden vislumbrar tendencias muy diversas, y aquí sólo me extenderé sobre los dos extremos de la dispersión.

a) Los estados que tuvieron un aumento de 90% a 210% incluyen:

- Los de mayor desarrollo industrial, comercial o agroindustrial (Puebla y Sonora) que alcanzaron tasas de 25% y 14%\* a partir de un crecimiento educativo previo relativamente fuerte. Es probable que crezcan poco en el próximo futuro.
- Los de *nuevo desarrollo* económico (Tlaxcala, Campeche, Querétaro y Colima) que partieron de una base educativa poco desarrollada y alcanzaron tasas relativamente altas en pocos años.
- Los estados del subdesarrollo histórico (Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo) que en los años 80 experimentaron una expansión educativa muy importante sobre una base institucional poco desarrollada (generalmente limitada a una universidad pública y uno o más institutos tecnológicos) y que aparentemente siguen creciendo.

b) Las entidades cuyas TES crecieron por abajo del promedio nacional:

- Las que tuvieron un crecimiento entre -4% y 6% incluyen estados de medio y alto desarrollo que alcanzaron o rebasaron la media nacional (Jalisco, Veracruz, Sinaloa y

Baja California) y uno que detuvo su crecimiento en consecuencia de su estabilización demográfica.

- Tres entidades que por razones distintas experimentaron un descenso importante en la TES (Nuevo León, Durango y Michoacán): la primera parece haber alcanzado el límite de expansión en un poco más del 20% (como el D.F. y Puebla); en el caso de Michoacán y Durango, este descenso puede deberse a la emigración de jóvenes a otros estados para realizar estudios superiores frente a una oferta educativa local de opciones limitadas.

Así, aunque en los años 90, el crecimiento global se detuvo, las tendencias son muy distintas en cada región. Es razonable deducir de estos datos que una tasa de escolarización superior de alrededor de 25% viene a ser el techo de la expansión en las zonas más desarrolladas y urbanizadas de México para un futuro previsible. En este sentido, el centro y el norte del país muestran procesos muy distintas del sur y el sureste. No obstante, en las regiones más pobres del país, hay dinámicas de crecimiento altas que desmienten el supuesto simple de una relación estricta entre desarrollo económico y expansión educativa: los casos de Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo apuntan en este sentido. Por otro lado, hay casos de subdesarrollo económico combinado con estancamiento educativo que no pueden ser pasados por alto: Nayarit y Durango ejemplifican esta situación límite del sistema de educación superior.

Por último, es obligado observar que durante el período estudiado se conformaron varios *subsistemas regionalizados* de educación superior. Este es un efecto distintivo y fundamental del proceso de expansión iniciado en los años 60. En casi todos los estados han emergido situaciones educativas de creciente diversidad y complejidad propia. Si atendemos a la diversidad regional, la expresión *la educación superior* no tiene más sentido que como alusión

económica a una realidad que sólo puede apreciarse en su pluralidad. Ahora pasaremos a examinar otra dimensión que creció en complejidad.

### Notas

1. Este análisis está tomado de Kent (1992a) y (1995a).
2. Si se toman en consideración los estudiantes del bachillerato de la UNAM (130,000 aproximadamente), estas proporciones adquieren otra dimensión. Su sistema de educación media superior ciertamente hace de la UNAM un establecimiento enorme, que induce a considerarla no una universidad sino un *sistema* educativo. Aquí estamos considerando únicamente la aportación de la UNAM al nivel terciario de la educación.



## **CAPÍTULO 3**

### **LA DIFERENCIACIÓN**

### 3.1 ¿Cómo analizar la diferenciación?

La expansión del sistema de educación superior se combinó con procesos de diferenciación horizontal expresados en el surgimiento y desarrollo de distintos sectores, aspecto de singular importancia que pasaremos a examinar en esta sección.<sup>1</sup> Como hemos señalado, el término sector alude a los subconjuntos del sistema que se componen de distintos *tipos de establecimiento*, es decir las diversas formas de organización académica, financiera y político-administrativa de las instituciones de educación superior. Revisaremos aquí los cambios en la base institucional del sistema: ¿Cuántos establecimientos de educación superior fueron creados entre 1960 y 1990? ¿Cómo cambiaron los tipos institucionales que aparecieron en este período? ¿Qué implicaciones tienen estos cambios sectoriales?

Si hasta ahora hemos discutido los efectos derivados fundamentalmente de las presiones de la demanda de estudios superiores, el tema de los cambios en la estructura de sectores nos remite fundamentalmente al lado de la *oferta*. La cuestión que queremos dilucidar es: ¿cómo reaccionó la base institucional del sistema a dicha demanda? Cuando hablamos del surgimiento de nuevos establecimientos y de nuevos tipos de organización institucional, estamos aludiendo a decisiones tomadas, ya sea en el gobierno o en ciertos sectores sociales, de fundar y organizar un establecimiento para ofrecer un servicio educativo. En términos generales, éstas son *decisiones de política educativa*, es decir de esfuerzos financieros, organizativos y de legitimación pública por parte de agentes gubernamentales y/o privados que buscan influir en el panorama de las ofertas educativas.

Esto no quiere decir, por cierto, que la aparición de un nuevo establecimiento represente necesariamente una *innovación educativa* pues sucede a menudo que los sectores tienden a reproducir un determinado patrón institucional ya existente. Precisamente uno de los

problemas de esta discusión es determinar si los procesos de diferenciación sectorial del sistema de educación superior expresan dinámicas de crecimiento simplemente *reactivas* a las presiones de la demandada o bien de *innovación sustantiva*. Las primeras llevan a la reproducción simple de los esquemas institucionales y académicos vigentes y las segundas a esfuerzos especiales por modificar el contenido y la orientación de la oferta educativa. Intentaremos mostrar algunas tendencias en uno y otro sentido.<sup>2</sup>

Hablar de sectores es clasificar a las instituciones. Cada intento de clasificación genera inmediatamente un caso de excepción a su regla, produciendo la inquietud por nuevas subclasificaciones. Se tiene que vivir con éste y otros problemas inherentes a los esfuerzos clasificatorios: el hecho, por ejemplo, de que las instituciones cambian en el tiempo, volviendo inválidas las clasificaciones elaboradas en épocas anteriores. Las clasificaciones pueden ser tan finas y complejas como se quiera: por criterios de función, estructura, clientela, formas de gobierno, historia, afiliación cultural o étnica. ¿Cómo proceder?

Varios autores han advertido que la principal división sectorial es la que distingue a los establecimientos públicos de los privados (Clark, 1992; Levy, 1986; Geiger, 1986). Esta distinción parte del problema de cómo la evolución de los sectores afecta o expresa la cambiante relación entre la educación superior, el estado y las diversas clientelas sociales. Así formulada, la discusión conecta el análisis del sistema de educación superior con el debate contemporáneo en la economía política. En este terreno, Lindblom (1997) ha dicho que las esferas del estado, el mercado y el *tercer sector* evolucionan en función de las siguientes tensiones:

- o Cuando hay *fallas del mercado*, tiende a producirse la intervención estatal.

- o Cuando el estado fracasa en la provisión de determinado bien, la vuelta a la esfera privada es la resultante más probable.
- o Las organizaciones voluntarias sin fines de lucro, que no están bajo la autoridad estatal ni necesariamente sometidas a relaciones de intercambio en el mercado, producen o manejan bienes públicos valorados por ciertos grupos sociales (a menudo minoritarios), que recurren a este tipo de organizaciones para alcanzar sus fines colectivos.

Por lo anterior, es relevante el señalamiento de Levy que no debe examinarse un sector en aislamiento de otro, pues son las *interacciones* entre los sectores de la educación superior las que producen dinámicas distintivas. La expansión de las instituciones privadas está integralmente relacionada con la de las públicas. Por tanto, la *distinción público/privado* es un tema fundamental en el análisis de los sistemas de educación superior, ya que los asuntos críticos (*issues*) pertinentes a esta distinción movilizan al conjunto de los actores involucrados en la educación superior: los funcionarios estatales, los directivos privados, los grupos académicos, las agencias de financiamiento científico, y los diversos públicos interesados.

Elaborando un poco más, Geiger recuerda a su vez que la simple distinción público/privado -- esencial como punto de partida -- borra importantes diferencias en el *eje público/privado*. Los sectores privados de educación superior tienden a ser muy heterogéneos, de acuerdo con su estructura y su función social. Lo privado no es un concepto unívoco y puede arrojarse con significados diversos. Además, hay que recordar que las instituciones educativas no controladas por el estado pueden tener un status distinto, dependiendo de la *estructura y el rol del estado*. Geiger apunta, por ejemplo, que en el contexto francés, donde es muy explícita (y centralista) la autoridad del estado, las pocas instituciones privadas lo son absolutamente, en claro contraste con lo estatal. En Bélgica, con su tradición política menos centralista y su

historia de pluralismo cultural, se les llama instituciones *libres* pues su status de privacidad se encuentra templado por cierto monto de financiamiento estatal. En el caso sueco -- donde se espera que toda institución en el país actúe de acuerdo con responsabilidades socialmente definidas -- se espera que el control privado de la educación superior ejerza con un alto grado de *espíritu público*. En los Estados Unidos, el término *privado* es cada vez menos usado, ya que en sus intentos por obtener fondos estatales las instituciones privadas publicitan los servicios públicos que ofrecen, prefiriendo la denominación de *independientes*.

Por su parte, en Clark (1992) podemos ver importantes distinciones en el *eje público/público*. Las instituciones públicas pueden ser de muy distinto tipo (a menudo más distintos que las privadas) según su financiamiento, sus formas de gobierno y su función. Hay instituciones públicas centralmente dirigidas por el gobierno y las hay autónomas. Algunas son de tipo universitario y otras tienen funciones especializadas y restringidas (por ejemplo, las instituciones de las fuerzas armadas).

*¿En qué consiste lo superior?*

Y para dar otra vuelta de tuerca a la complejidad de las clasificaciones, existen ambigüedades análogas en el uso del término educación *superior*. ¿En qué sentido es superior? El conocimiento y las destrezas impartidas en el nivel primario y secundario tienen una utilidad social general, y este nivel es obligatorio para toda la población. Por contraste, la educación superior está más directamente conectada con determinados puestos en las ocupaciones. Es una educación emprendida discrecionalmente por los individuos y generalmente con la esperanza del mejoramiento personal.

Hasta aquí, la denominación *superior* es equivalente a *postsecundaria*. En esta categoría caben toda clase de instituciones, desde las escuelas técnicas de ciclo corto hasta las propiamente llamadas universidades. En México existen incluso instituciones llamadas universidades que no obstante tienen escuelas de nivel medio superior. En la dimensión vertical de la diferenciación caben muchas distinciones.

El concepto históricamente recibido de *universidad* es el más utilizado pero en realidad describe a sólo un puñado de instituciones contemporáneas que pertenecen al tercer nivel de la educación. Lo específico de la institución universitaria consiste en su función de crear y transmitir conocimiento avanzado, tareas que representan inevitablemente una fuente crucial de su vitalidad y su prestigio. Asimismo las universidades se involucran con las comunidades disciplinarias internacionales, como no lo hacen las instituciones no-universitarias, y esta faceta permite hacer juicios sobre el siempre huidizo asunto de la calidad institucional (Geiger, 1986, 6).

Frente a esta definición general, hay por supuesto distintas gradaciones en la realidad de las universidades. Por eso es útil el concepto de *grados de integración académica* (idem). La integración académica es el grado en que una institución se acerca a los ideales universitarios, típicamente mediante el fomento explícito a la investigación, la contratación de académicos de tiempo completo con doctorado (o su equivalente), instalaciones permanentes bien equipadas, y un estudiantado de dedicación completa que ha sido reclutado selectivamente. Volviendo a Geiger:

El grado de integración académica es el factor más determinante del comportamiento organizacional. La búsqueda de la excelencia académica implica trascender los requerimientos de la enseñanza *per se*. Genera en consecuencia un apetito para el tipo de estudiantes, académicos e instalaciones que fijan los estándares del status alto en la jerarquía académica. El acceso a estos recursos varía enormemente. Por tanto, las

condiciones para avanzar en integración académica en las instituciones privadas variará según su función en el sistema de educación superior, su relación con el sector público y la disponibilidad de recursos públicos y privados (en particular éste último, por los altos costos de la investigación) (Geiger, *idem*, 237).

De ahí que sea raro encontrar instituciones de tipo universitario en los sectores privados masivos (ver abajo), cuyas instituciones dependen totalmente de los ingresos provenientes de las colegiaturas cobradas a estudiantes. Esto no implica que las instituciones públicas, que no tienen que sobrevivir en el mercado de pagos estudiantiles, necesariamente desarrollen condiciones para desarrollar altos grados de integración académica. Este criterio permitirá un acercamiento específico a distintos tipos de instituciones públicas y privadas.

#### *Distintas dialécticas entre lo público y lo privado*

Estos elementos en su conjunto conforman un esquema clasificatorio estático. En consecuencia, conviene inyectar el componente histórico. Las relaciones entre lo estatal y lo privado no se dan en abstracto sino en contextos nacionales específicos donde la historia ha determinado la pre-existencia o predominancia de las formas estatales o bien del mercado. La evolución futura de los sectores tiene sentido precisamente en estos contextos. En cada país, diferentes patrones de desarrollo histórico, autoridad gubernamental, disposiciones legales y tensiones culturales o étnicas generan diferentes divisiones del trabajo educativo entre las instituciones públicas y privadas. Geiger identifica tres configuraciones estructurales en varios países:

- o Los sistemas privados *masivos*: las instituciones públicas están muy restringidas a ciertas funciones o bien son muy selectivas, y las privadas se encargan de absorber la demanda social (Filipinas, Brasil, Japón).

- o Los sistemas privados *paralelos*: los sectores público y privado tienen status y funciones equivalentes (Bélgica).
- o Los sistemas privados *periféricos*: el gobierno opta por que sean las instituciones públicas las predominantes (Francia, Reino Unido, Suecia), construyendo el desarrollo del sector privado.

Esta tipología es útil porque excluye a los Estados Unidos que, si bien es identificado comúnmente como el caso típico de un sistema de mercado, en realidad parecería representar una situación excepcional. Puede servir como punto de partida para examinar la expansión de los sectores públicos y privados en el contexto latinoamericano.

### *Público y privado en América Latina*

Típicamente, en América Latina las universidades públicas constituyeron el patrón histórico o fundador de la educación superior. Generalmente fueron establecimientos públicamente subsidiados (estatal y/o federalmente), usualmente con régimen de gobierno autónomo. Han cumplido con la función de formar profesionistas atendiendo a los hijos de las élites. Algunas universidades públicas -- en Argentina y México particularmente -- desarrollaron la investigación científica. En buena medida, estuvieron ligadas a los principales movimientos políticos nacionales en diversas épocas. Aunque de hecho existen muchas diferencias nacionales en este patrón básico, se puede decir que a partir de él surgió la ola de crecimiento del nivel superior a partir de los años 60 en muchos países del continente.



En ese contexto -- es decir aproximadamente durante la primera parte de este siglo -- se podía hablar de un sector público único (la universidad) y un sector privado periférico. Ahora bien, como es sabido, la historia reciente modificó profundamente ese esquema. Actualmente en América Latina cuando menos 17 países tienen sectores privados que ocupan entre 15% y 60% de su matrícula nacional (véase Tabla 14).

La contribución de Levy (1986) en este respecto es importante para resaltar la especificidad de la evolución hispanoamericana, consistente según este autor en la expansión *reactiva* de la educación superior privada. El crecimiento privado de las últimas décadas representaría, según Levy, la huída del sector público por parte de ciertos grupos sociales. El argumento de Levy es que las tensiones generadas por la expansión en el patrón institucional histórico condujeron a cambios importantes en la composición sectorial de los sistemas nacionales de educación superior en Hispanoamérica. Destaca que el principal reto ha sido el surgimiento de las instituciones privadas, muchas de las cuales aparecieron como respuesta a la expansión y politización de las universidades públicas, históricamente consideradas como coto reservado a las élites.

Levy detecta tres oleadas de crecimiento de instituciones privadas:

- o Primera: La fundación de universidades confesionales en las primeras décadas de este siglo (salvo en Colombia, México y Costa Rica).
- o Segunda: La creación de instituciones seculares y confesionales de élite a partir de mediados del siglo y su expansión desde los años 70.

o Tercera: La creación de instituciones seculares no elitistas con funciones de absorción de la demanda, con fuerte expansión a partir de los años 70.

Al empezar a crecer las universidades públicas, abriendo sus puertas a los sectores medios, los grupos de élite lo percibieron como una amenaza a su monopolio histórico del sector. Bajo este impulso, aparecieron instituciones privadas orientadas a los vástagos de las élites desde principios de los años 70, con la función de otorgar *distinción*, de mantener la estratificación social y de status que la universidad pública había dejado de garantizar a estos grupos sociales.

Ahora bien, los nuevos sectores medios que accedieron en grandes números a la universidad pública durante el primer período de expansión a su vez fueron modificando su actitud hacia la educación superior. Una vez cumplida la primera oleada de crecimiento en la universidad pública (en los años 70), apareció un nuevo impulso privatizador entre estos sectores, el cual vendría a alimentar la que Levy bautiza como *tercera oleada*:

Mientras se esforzaron por acceder al sistema político, los sectores medios latinoamericanos sostuvieron con fuerza el discurso de la equidad y la expansión de los servicios públicos. Pero en la medida en que consolidaron sus nuevas posiciones, se volvieron cada vez más ambivalentes al respecto. Algunos estratos empezaron a sostener la doctrina de la opción privada por encima de la responsabilidad estatal. Este cambio de actitudes se reforzó con la crisis credencialista, cuando la intensa expansión derribó las diferencias entre los diplomas obtenidos por las élites y los de los grupos emergentes . . . Esto condujo a una nueva huida de clase desde el sector público hacia los refugios privados (Levy, 1986, 46).

Ante una actitud relativamente pasiva de los gobiernos, la rápida expansión de las instituciones privadas en los últimos dos decenios respondería, según Levy, sobre todo a los progresivos *intentos de clausura social* efectuados, primero, por las élites y, después, por los sectores medios que emergieron durante este período. La presión demográfica y política sobre un sistema tradicional, unisectorial, de educación superior habría conducido a las élites a

abandonar su nicho educativo para albergarse en instituciones nuevas cuyas características respondían menos a reglas puestas por los gobiernos que a exigencias culturales y sociales de estos grupos.

Examinaremos la evolución sectorial de la educación superior mexicana, intentando auxiliarnos del marco desarrollado aquí. Primero, volvamos momentáneamente la mirada hacia atrás para retratar la conformación de la base institucional del sistema cuando arrancó la expansión.

### 3.2 *La evolución del sistema mexicano en el siglo veinte hasta los años 60*<sup>3</sup>

En el cuadro siguiente se observa cómo se conformó la base institucional de la educación superior durante la primera mitad del siglo XX hasta los años 60. Conviene comentar brevemente los rasgos principales de este período constitutivo del sistema ya que las modalidades adoptadas por la expansión estuvieron modeladas por los cauces institucionales existentes cuando la matrícula aumentó su crecimiento.

En las décadas posteriores al período revolucionario y hasta 1960 se aprecia una constante labor fundacional de universidades públicas en los estados. Este esfuerzo se intensifica a partir de 1940. Generalmente, el modelo a seguir fue la Universidad Nacional Autónoma de México:

- o Subsidio público (del gobierno estatal en el caso de las universidades del interior).
- o Régimen de gobierno autónomo (no siempre producto del diseño original sino de confrontaciones entre las *oligarquías profesionales* instaladas en las universidades y los poderes políticos locales).

- o Organización académica basada en el esquema de facultades profesionalizantes (en la mayoría de los casos, las primeras facultades fueron las de derecho, medicina o ingeniería), y en muchas instituciones se mantuvo o se incorporó la enseñanza de nivel medio superior (e incluso la secundaria o la escuela norma en algunos casos).

El peso de la UNAM fue determinante en la evolución temprana de las universidades estatales. Su prestigio y su tamaño no dejaban lugar a dudas acerca de la *mejor* manera de organizar los estudios universitarios en México. El modelo académico peculiar de las universidades mexicanas que coloca en la misma institución a la preparatoria y las carreras profesionales debió su arraigo probablemente a varios factores. El primero fue la imagen heredada de la Escuela Nacional Preparatoria que desde el último tercio del siglo XIX hasta bien entrado el siglo actual funcionó como plataforma formativa para buena parte de la clase dirigente mexicana. La particular gravitación del modelo consistió en que proporcionaba tanto una formación humanista general en la preparatoria como una preparación especializada en una carrera de licenciatura. Así, después de cursar esta especie de *Gymnasium* autóctono, el profesionista mexicano podía ostentarse también como *gentleman*. La preparatoria universitaria era parte insustituible del modelo pedagógico de las élites. El modelo sobreviviría sólo formalmente a la expansión del período posterior.

El segundo factor que quizá influyó en la persistencia de este modelo fue el prolongado desinterés del gobierno en crear un nivel escolar posterior a la secundaria. Las necesidades educativas del país en el período postrevolucionario se centraban sin lugar a dudas en extender la primaria, y ésta fue la prioridad gubernamental durante varias décadas. Mientras no creciera demasiado la demanda para el nivel medio superior, las universidades bien podrían atenderla con sus escuelas preparatorias.

El tercero -- en épocas más recientes -- fue la preponderancia que adquirió la preparatoria como canal de acceso privilegiado a las universidades durante la expansión. Desde finales de los años 60, las preparatorias universitarias empezaron a recibir a las nuevas generaciones mesocráticas, y éstas presionaron para abrir las puertas del nivel superior mediante la eliminación de los exámenes de selección y el establecimiento del llamado *pase automático*. Esto aumentó enormemente el atractivo de las preparatorias universitarias, que fueron un sitio importante de despliegue de la *nueva izquierda universitaria* de los años 70.

Hacia mediados de siglo los principales establecimientos universitarios de los estados estaban ya en funcionamiento (las universidades de Guadalajara, Nuevo León, Puebla y Veracruz), y en 1960 existían universidades públicas en 25 entidades federativas además del Distrito Federal. Si bien la mayoría del estudiantado nacional se concentraba en las dos grandes instituciones de la capital -- la UNAM y el Instituto Politécnico Nacional -- cabe hacer notar que la base institucional del sector público experimentó su ampliación más vigorosa en los estados, donde se evidenciaron continuos esfuerzos fundacionales por parte de los gobiernos y los grupos dominantes de las sociedades provinciales (empresarios, profesionistas, políticos e intelectuales). Vale la pena recordar que el financiamiento de las universidades estatales corría a cargo de los gobiernos de cada entidad, ya que la mayor parte del presupuesto federal en educación superior se destinaba a los dos instituciones *nacionales* de la capital.

Es cierto que desde finales de los años cuarenta el gobierno federal impulsó la creación de Institutos Tecnológicos en los estados, pero éstos no compitieron seriamente por el subsidio y la atención que recibían la UNAM y el IPN sino hasta los años 70. Por otro lado, fue en la década de los 40 cuando se fundaron varias instituciones privadas (que posteriormente conformarían el subsector universitario). Pero este sector se mantuvo en *latencia*, pues será hasta los años 70 que iniciaría su expansión.

**Fundación de los Principales Establecimientos de Educación Superior entre 1910 y 1960**

<i>Universidades Públicas</i>	<i>Institutos Tecnológicos</i>	<i>Instituciones Privadas<sup>(a)</sup></i>
<b>1910-20:</b> Univ. Nal. de México U. Michoacana Sn.Nic.Hgo. U. A. San Luis Potosí	Esc. Prác. Ing. Mec. Elec. Esc. Nal. Química Industrial	Escuela Libre de Derecho
<b>1920-30:</b> Universidad de Yucatán	Esc.Tec.Maestros Construct. Esc.Sup.Comercio y Admon	
<b>1930-40:</b> U. de Puebla U. de Colima U. A. de Sinaloa U. A. de Nuevo León	Instituto Politécnico Nacional <sup>(b)</sup>	Universidad Autónoma de Guadalajara
<b>1940-50:</b> U. de Sonora U. Veracruzana U. de Guanajuato El Colegio de México	Instituto Tecnológico de Durango	Inst.Tec.Est.Sup.Monterrey Universidad Iberoamericana Inst.Tec.Autónomo México Inst.Tec.Est.Sup. Occidente
<b>1950-60:</b> U. A. de Morelos U. A. de Chihuahua U. A. B. J. Oaxaca U. A. Estado de México U. A. de Tamaulipas U. J. Edo. de Durango U. A. de Coahuila U. del Sudeste (Campeche) U. A. de Baja California U. J. Autónoma de Tabasco U. A. de Guerrero U. A. de Querétaro U. A. de Zacatecas	Inst. Tec. de Ciudad Madero Inst. Tec. de Veracruz Inst. Tec. de Chihuahua	

**Nota:** Algunas universidades fueron precedidas por escuelas profesionales aisladas o Colegios Científicos y Literarios de larga data. Aquí se registra la fecha de creación de la universidad como tal. |

<sup>(a)</sup> No incluye establecimientos no universitarios.

<sup>(b)</sup> El IPN absorbió los institutos tecnológicos creados anteriormente.

Fuentes: Casillas (1987), Arce (1982), Rangel (1979).

[Tomado de Kent (1992a)] | | | | |

### 3.3 *Los efectos de la expansión*

Cuando empezó a crecer la demanda de estudios superiores a partir de los años 60, fueron las universidades públicas las que recibieron su impacto. Las tasas de crecimiento de la matrícula fueron muy altas en todos los sectores. Sin embargo una diferencia importante entre el sector universitario público y los otros es que después de 1960 la *base institucional* de dicho sector creció relativamente poco, mientras que el número de institutos tecnológicos públicos y establecimientos privados aumentó a ritmos muy altos. Durante las tres décadas posteriores a 1960, fueron creadas 15 universidades públicas, 22 instituciones públicas aisladas, 91 Institutos Tecnológicos públicos, 46 universidades privadas y 147 establecimientos privados no universitarios. La mayor parte de la población estudiantil continuó optando por las universidades públicas, algunas de las cuales sufrieron procesos agudos de sobrecarga y burocratización.

Antes de continuar, necesitamos explicar el esquema de clasificación institucional que estamos aplicando. La que sigue es una primera aproximación que nos permitirá ordenar la información más general a fin de entender las principales tendencias diferenciadoras.

#### *Instituciones Públicas*

- o Las universidades. Constituyen el patrón histórico o fundador de la educación superior en México. Son establecimientos públicamente subsidiados (estatal y/o federalmente), generalmente con régimen de gobierno autónomo. En principio tienen la función de

desarrollar la docencia, la investigación y la extensión cultural. Están orientados formalmente a ofrecer toda la gama de opciones formativas.

- o Los institutos tecnológicos. Dependen de la SEP y por tanto del financiamiento federal. Funcionan bajo un régimen centralizado: en la SEP se toman las principales decisiones financieras, curriculares y de designación de autoridades de todo el sistema. Están destinados a formar ingenieros y administradores fundamentalmente. Realizan poca investigación e imparten escasamente estudios de posgrado. En la primera aproximación, incluiremos aquí al Instituto Politécnico Nacional que de hecho tiene un régimen distinto.
  
- o Las instituciones *especializadas*. Generalmente son establecimientos pequeños que dependen directamente de alguna secretaría de estado u otro organismo del gobierno federal. Ofrecen una formación de licenciatura en un área técnica (como las escuelas militares, de salud pública, biblioteconomía, etc.).

### *Instituciones Privadas*

- o Las universidades. Sus ingresos provienen fundamentalmente de las cuotas pagadas por los estudiantes y de los recursos aportados por los patronatos institucionales y de donaciones especiales. No hay fondos públicos para la educación superior privada.<sup>4</sup> Como toda institución privada en México, obtienen su *reconocimiento de estudios* del gobierno federal, de algún gobierno estatal o bien de alguna universidad pública. Posterior a este trámite, no están obligadas a presentar evaluaciones.<sup>5</sup> Su esquema de organización académica es *universitaria*, pues ofrecen una gama relativamente amplia de opciones disciplinarias en licenciatura y progresivamente ampliaron su oferta de



estudios de posgrado, particularmente en el terreno de los cursos de especialización y diplomados cortos. Algunos establecimientos se adentraron progresivamente en la investigación. Algunas se desempeñan fuertemente en la extensión cultural y los servicios contratados.

o Las instituciones no universitarias. Son numerosas pero pequeñas y generalmente ofrecen una gama limitada de opciones formativas (sobre todo en las *profesiones blandas*). Se financian básicamente mediante los pagos estudiantiles, y sus alcances académicos y su prestigio son reducidos. No realizan investigación, pero algunas desarrollan actividades de servicio especializado a empresas.

Inmediatamente nos vemos obligados a hacer varias precisiones. En primer lugar, hay que aclarar que esta forma de clasificar los establecimientos se desprende de una descripción elemental de la situación actual del sistema de educación superior mexicano, y no representa un planteamiento normativo o teóricamente concluyente. Es una taxonomía descriptiva que intenta ordenar las estructuras básicas del sistema tal y como se encuentra actualmente, permitiendo establecer contrastes con su situación en otros momentos históricos y rastreando así algunas de sus dinámicas generales. Por otro lado, es un esquema que permite comparar el sistema mexicano con otros sistemas nacionales. Ahora bien, una limitación evidente de este planteamiento clasificatorio es que anula diferencias importantes al interior de lo que aquí denominamos sectores, presentando como homogéneo algo que en realidad es altamente heterogéneo. Así, por ejemplo, el sector de universidades públicas es muy heterogéneo desde el punto de vista del grado de consolidación y la amplitud de las ofertas académicas de establecimientos tan distintos entre sí como la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Juárez del Estado de Durango. Asimismo la UNAM representa quizá un sector en

sí mismo pues no hay otra universidad pública mexicana que se le asemeje en términos de su historia, su tamaño, la amplitud de su estructura académica, su influencia cultural y política y su cercanía con los altos círculos del gobierno federal. En el caso de las universidades privadas, por ejemplo, hay que advertir que dos de ellas se distinguen porque progresivamente crearon *subsistemas* propios, con instituciones en varias entidades: el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Iberoamericana. El criterio de clasificación ha sido, prioritariamente, la identificación de las formas de financiamiento y las formas de gobierno institucional (incluyendo la relación con el Estado) y, en segundo lugar, las estructuras y funciones académicas. Para nuestros propósitos descriptivos y ordenadores de inicio, los riesgos de este esquema parecen menores que las ventajas. Pero tendremos que volver sobre el asunto para desarrollar definiciones más precisas.

Con base en estos elementos, a continuación intentaremos esbozar los principales cambios sectoriales que experimentó la educación superior en dos décadas. Los cuadros siguientes esbozan los perfiles del cambio.

### Conformación Sectorial en 1970

<i>SECTOR PUBLICO</i> 86% de matrícula nacional		
<i>Universitario</i>	<i>Tecnológico</i>	<i>Especializado</i>
UNAM Institución "nacional" 29% mn	Instituto Politécnico Nacional Institución "nacional" 8.8% mn	12 instituciones 0.6% mn
Universidades Estatales 29 Instituciones 38.8% mn	Institutos Tecnológicos 17 Instituciones 8.8% mn	

<i>SECTOR PRIVADO (periferico)</i> 14% de matrícula nacional	
<i>Universitario</i>	<i>No Universitario</i>
6 Instituciones 9% mn	28 Instituciones 5% mn

### Conformación Sectorial en 1990

<b>SECTOR PUBLICO</b> 82.6% matrícula nacional			
<i>Universitario</i>	<i>Tecnológico</i>	<i>Tecnológico Ciclo Corto</i>	<i>Especializado</i>
<b>Instituciones nacionales</b>  UNAM (11.6% mn.)  Universidad Autónoma Metropolitana: (2.8% mn)	<b>Institución nacional</b>  Instituto Politécnico Nacional 4.6% mn	Universidades Tecnológicas  3 Instituciones 0.9% mn  [creadas en 1991-93]	22 Instituciones 0.6% mn
<i>Estatales</i>  42 Instituciones 55.5% mn	En los estados:  96 Instituciones 15% mn.		

<b>SECTOR PRIVADO (emergente)</b> 17.4% matrícula nacional	
<i>Universitario</i>	<i>No Universitario</i>
50 Instituciones 11.3% mn	162 Instituciones 6.1% mn

### *Cambios en el Sector de Universidades Públicas*

Como ya se anotó, aquí ha habido una veloz expansión de la matrícula, particularmente en los años 70s, y un ritmo de creación institucional menor que en otros sectores. La mayor parte del crecimiento de la matrícula nacional se alojó en el sector público y particularmente las universidades públicas. De los 997,548 estudiantes que ingresaron a la educación superior entre 1960 y 1990, el 66% optó por alguna universidad pública, el 15% por un instituto tecnológico, el 12% por una universidad privada y el 7% por algún otro establecimiento privado.

Un aspecto central de este proceso fue el papel creciente del gobierno federal en el financiamiento de las universidades públicas de los estados. Hasta 1970 las universidades públicas de los estados recibían la mayor parte de su subsidio de los gobiernos de sus entidades. Pero a partir de esa fecha crece significativa y continuamente el peso de los fondos aportados por el gobierno federal en el subsidio global de todas las universidades públicas.

Pueden señalarse en este sector dos experiencias típicas: la expansión sin reforma de las universidades existentes, y la creación de nuevas universidades con modelos organizativos distintos al tradicional.

El peso mayoritario del crecimiento fue soportado por las universidades públicas previamente existentes, dando lugar a un modo de expansión que podría caracterizarse como *hinchazón sin reforma* del modelo universitario tradicional.<sup>6</sup> Estas instituciones crecieron rápidamente bajo la presión de un creciente ingreso estudiantil no regulado, adaptando sus estructuras académicas y administrativas en forma tardía y dando pie a situaciones de *burocratización anárquica* (Brunner, 1988; Casillas, 1990). Mientras que la UNAM triplicó su matrícula en

30 años pasando de representar el 50% de la matrícula nacional al 12%, las principales universidades públicas de los estados multiplicaron su población estudiantil por factores de entre 20 y 40, y en los años 90 representan el 54% del estudiantado nacional. Las 14 universidades públicas de mayor tamaño en los estados recibieron casi el 41% de la población juvenil que accedió a la educación superior en el período.

Estas instituciones conservaron el *modelo tradicional*: la escuela preparatoria y la licenciatura en facultades especializadas. Las que desarrollaron actividades de investigación, que fueron la minoría, lo hicieron en institutos o centros separados. Generalmente estas unidades se ocuparon poco de las funciones docentes y por tanto dieron un débil impulso a la formación de maestros y doctores.

Un rasgo importante fue la politización de varias universidades públicas de los estados. El despliegue, primero, de los movimientos estudiantiles y, después, del sindicalismo y la actividad partidaria de izquierda influyó de manera determinante en las universidades de Sinaloa, Sonora, Zacatecas, Oaxaca, Puebla, Guerrero y parcialmente en otras instituciones. Donde la izquierda llegó a ocupar la dirección institucional, promovió cambios en las formas de gobierno (la ampliación de los esquemas de representación en los consejos). En algunos casos, estas corrientes modificaron los planes de estudio de las carreras de ciencias sociales y administrativas. El sindicalismo universitario influyó decisivamente en las formas de contratación del personal académico y no académico. No obstante la magnitud y el impacto de la larga oleada de politización -- desde fines de los años 60 hasta principios de los 80 -- con el tiempo se hizo evidente que estas transformaciones no se hicieron acompañar de innovaciones sustantivas en la organización académica, y con pocas excepciones no fueron escenarios propicios para el desarrollo de la investigación y la enseñanza avanzada.

Otra vertiente de cambio consistió en la creación de universidades nuevas en varias regiones del país. Entre 1960 y 1980 fueron abiertas las siguientes universidades públicas: las de Chiapas, Nayarit, Tlaxcala, Colima, Aguascalientes, Ciudad Juárez, Baja California Sur, la Autónoma Metropolitana y la Pedagógica Nacional (la dos últimas en el Distrito Federal). La creación de instituciones nuevas fue una oportunidad de innovación que se aprovechó en algunos de estos casos. El modelo adoptado en estas experiencias fue el de la Universidad Autónoma Metropolitana (fundada en 1974 en el Distrito Federal con tres establecimientos descentralizados). Sus rasgos básicos fueron: la exclusión del bachillerato, centrandose sus funciones en la docencia a nivel licenciatura y parcialmente en posgrado e investigación; la organización departamental del trabajo académico; cierto énfasis en la planeación institucional; en algunos casos, formas de gobierno colegiadas.

Debe tenerse en cuenta que una parte importante de la investigación científica y de los programas de posgrado del país están ubicados en las universidades públicas. Asimismo, el desarrollo de ciertas áreas del conocimiento -- particularmente las ciencias naturales y algunas sociales y humanidades -- virtualmente no existirían en México sin el sector universitario público, pues el sector tecnológico y los sectores privados se han especializado en las carreras de tipo profesional, como las ingenierías, las carreras administrativas, y la educación.

### *La Evolución de los Institutos Tecnológicos Públicos*

Hemos considerado al Instituto Politécnico Nacional como el principal establecimiento de este sector, pero de hecho tiene orígenes, funciones y estructuras distintos de los Institutos Tecnológicos: fundado durante el cardenismo, por tres décadas el I.P.N. representó la

principal alternativa a la UNAM en la educación superior en virtud de su énfasis en las carreras tecnológicas y de ciencias naturales y su orientación popular.

Por otra parte, desde fines de los años 40 el gobierno federal impulsó la creación de Institutos Tecnológicos en cada uno de los estados, bajo la dirección centralizada de la Subsecretaría de Educación Tecnológica de la Secretaría de Educación Pública. Cuando se fundaron los primeros institutos tecnológicos, incluían el nivel bachillerato (en aquel entonces las llamadas *escuelas vocacionales* que posteriormente serían denominadas Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial), pero a mediados de los años 70 fue separado el nivel medio superior de los institutos tecnológicos. Así, la función principal de este sector ha sido la enseñanza de licenciatura, cuyo núcleo inicial y perdurable ha sido la carrera de ingeniería industrial y las demás ingenierías (eléctrica y mecánica en un principio, y electrónica y computacional en los últimos años). También se ha ido agregando la carrera de administración, además de que los institutos ubicados en zonas rurales (Institutos Tecnológicos Agropecuarios) incorporaron carreras agronómicas. Otra de sus misiones ha sido atender la demanda de estudios superiores en las ciudades medias de los estados. Hay que señalar que en general la decisión de crear o agregar nuevas carreras en estos establecimientos es tomada centralizadamente en la Secretaría de Educación Pública. Otro importante rasgo de este sector es el hecho de que su personal académico está incorporado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

El nivel de posgrado fue inexistente durante muchos años y actualmente está muy escasamente desarrollado. Se trata fundamentalmente de programas de especialización -- programas de cuarto nivel con duración de un año aproximadamente, con fines de actualización profesional y sin ninguna vinculación con la investigación. En suma, los Institutos Tecnológicos de los estados se organizan con un sólo nivel, la licenciatura, y con una sola función, la docencia.



La matrícula de este sector ha tenido el menor crecimiento de todos los sectores pero hubo una tasa alta de creación de establecimientos: había 5 institutos en 1960, 18 en 1970, 64 en 1980, y 96 en 1990. En la década de los 70s fueron abiertos 46 institutos tecnológicos (en promedio casi cinco por año) y 32 más en los años 80, los años marcados por la crisis económica y la restricción del gasto público. Este activismo federal sólo puede entenderse como un intento por desviar la demanda estudiantil del sector público (las universidades), aunque por la atracción que ejercen éstas dicho propósito se cumplió sólo en una pequeña medida. La matrícula nacional del sector en 1990 era de casi 161,000 estudiantes, representando 15% del estudiantado nacional.

Hubo un esfuerzo importante por parte del gobierno federal de expandir la oferta de los Institutos Tecnológicos en un intento por contrarrestar el veloz crecimiento de la matrícula de las universidades públicas en los años 70 y por instalar servicios de educación superior en zonas anteriormente marginadas de ellos (particularmente en las ciudades medianas de los estados). Sin embargo, la respuesta de los demandantes fue, en un primer momento, inscribirse en las universidades públicas y, posteriormente en los años 80, optar en una tendencia lentamente creciente por los establecimientos privados, los cuales han proliferado con gran rapidez en años recientes. La competencia entre estos dos sectores públicos por atraer estudios superiores fue ganada por las universidades en razón de dos factores: la percepción pública de que la universidad era la expresión más acabada de la educación superior, y la política universitaria de *puertas abiertas*. Sólo en aquellas regiones donde la universidad pública representaba una opción poco viable fue posible que crecieran sustancialmente los institutos tecnológicos.<sup>7</sup>

### *El Desarrollo de las Instituciones Privadas*

Desde los años 70 empezó a crecer y a diversificarse rápidamente la base institucional del sector pero fue en la década de los 80 que se expandió significativamente el flujo de estudiantes hacia el mismo. Mientras que en los sectores público y tecnológico se inhibió la tasa de crecimiento de la matrícula en los años 80, el sector privado mostró un ritmo sostenido de crecimiento. Es interesante subrayar que la población femenina hizo una contribución creciente a esta expansión: en los establecimientos no universitarios la proporción de mujeres rebasó en 1989 a la masculina, y en los universitarios la composición por géneros de la matrícula tendía a igualarse (mientras que las mujeres conformaron el 39% en las universidades públicas y 30% en los tecnológicos). Otro rasgo digno de subrayarse es que la expansión de la base institucional privada se inició después de los otros sectores y se sostuvo aún en los años de crisis económica más recientes: en este sector no se ha presentado el fenómeno de masificación, burocratización y politización que caracterizó al sector público en su ciclo de mayor expansión.

Existe un *tipo* -- o, más apropiadamente, un *proceso* -- institucional en el sector privado que conviene resaltar. Ciertas instituciones fundadas en los años 60 y 70 como pequeñas escuelas formadoras de técnicos y profesionistas (que clasificaríamos como no universitarias) experimentaron posteriormente un desarrollo que cambió su naturaleza. Fueron instituciones que lograron hacerse de una clientela creciente y que lograron ampliar su oferta de estudios. En algunos casos, se observa un proceso de especialización en la venta de servicios de capacitación o asesoría. Parecería que se trata de instituciones privadas con vocación de instalarse en un nicho intermedio entre los establecimientos pequeños (absorbedores de demanda, diría Levy) y los propiamente universitarios. Esta experiencia de *elevación* institucional es observable en la Universidad Regiomontana, la Tecnológica de México

(UNITEC), la del Valle de México y la Intercontinental (la tres últimas ubicadas en el Distrito Federal), y la Universidad Cuauhtémoc (Puebla).

Si dejamos a un lado los promedios nacionales y ponemos la mirada en el ámbito regional, comprobamos una gran diversidad en los procesos de expansión de las instituciones privadas. En la Tabla 17, se da una muestra de lo sucedido en cinco estados que hemos seleccionado: Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y el Distrito Federal.

En Nuevo León, un estado fuertemente industrializado y urbanizado, el sector privado se compone de varios establecimientos de élite y numerosas escuelas pequeñas que en conjunto absorbían 35% de la matrícula estatal en 1989. Aquí las instituciones privadas tienen una larga historia (el ITESM fue fundado en los años 40) y gozan de fuertes vínculos con el empresariado de la región. En Nuevo León, el sector privado se apropió tempranamente de la función de formar las élites de los negocios. Por tanto, aunque la Universidad Autónoma de Nuevo León es una de las universidades públicas más importantes de los estados, siempre ha enfrentado una competencia fuerte en los establecimientos privados.

En una situación análoga se encuentra el sector privado del Distrito Federal, aunque aquí la matrícula es proporcionalmente menor. Las instituciones privadas de la capital también son antiguas (la Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico Autónomo de México fueron fundados en los años 40). Durante los años 70 y 80 aparecieron numerosos establecimientos no universitarios.

El polo opuesto es quizá Oaxaca. En esta región subdesarrollada, de agricultura minifundista, infraestructura precaria, y población indígena multi-lingüe, el sector privado es minúsculo, con dos establecimientos pequeños y 7% de la matrícula estatal (ver la nota 5).

En una situación intermedia (aunque por distintas razones), se encuentran Chihuahua y Puebla. En la primera entidad, las instituciones privadas son de reciente creación y obedecen en parte a un proceso de implantación externa (en Chihuahua está instalado uno de los establecimientos *satélite* del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey).

Por otro lado, en el estado de Puebla las establecimientos privadas importantes se remontan a finales de los años 60 y responden a un proceso de gestación que cabe claramente en la dinámica explicada por Levy (ver arriba). Los conflictos y rupturas en torno al control de la Universidad Autónoma de Puebla durante los años 70 sin duda provocaron la *huida de las élites* y la formación de instituciones privadas de *refugio*. En respuesta a procesos de radicalización de izquierda y ruptura institucional en las establecimientos públicas. Dicha década fue un período de intensa politización en el sector público y en numerosas universidades públicas importantes del país se produjeron conflictos de diversa intensidad, llevando en casos extremos al rompimiento interno con la consiguiente expulsión o emigración de grupos enteros de profesores y dirigentes que posteriormente formarían universidades privadas como alternativas a la pública. La Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, fundada en 1973 por los grupos que abandonaron la UAP, es una institución confesional que calcó la estructura tradicional de la universidad pública. Podríamos denominar esta experiencia como un *parto institucional violento sin reforma*.<sup>8</sup> Pero en Puebla también se estableció la Universidad de las Américas, un establecimiento secular de élite con una organización que se quiere asemejar a un *college* residencial norteamericano. Ambas instituciones expresan dos impulsos privados distintos analizados por Levy.

La dinámica observada en el estado de Chihuahua -- la implantación exógena de un establecimiento privado -- merece un comentario adicional. Esto se observó en varios estados, particularmente durante los años 80. Tanto el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores

de Monterrey como la Universidad Iberoamericana (D. F.) hicieron un esfuerzo importante por desplegar establecimientos hermanos a varias entidades de la república: 15 en el caso del ITESM y 3 en el de la UIA. Claramente, estamos en presencia de un fenómeno particular dentro del sector privado: la creación de sistemas privados de alcance regional y nacional.

Ahora bien, tocante a las funciones de posgrado e investigación ¿cuál es la situación de las instituciones privadas? En el numeroso subsector no universitario, dichas funciones son inexistentes, mientras que en subsector de élite su desarrollo es muy reciente. Estas establecimientos se han especializado en la oferta de "Diplomados" y "Especializaciones", cursos cortos de posgrado ofrecidos en las tardes o noches durante períodos de seis meses a un año y que no requieren tesis o tesina. Estos cursos de formación continúa son parte de un *menú* creciente de servicios que ofrecen las universidades privadas. El posgrado a nivel de Maestría y Doctorado es incipiente y puesto que se extiende cada vez más el requisito del grado de Doctor para ingresar a la planta académica de algunas universidades privadas, la tendencia ha sido formar académicos en posgrados extranjeros (sobre todo Estados Unidos) o reclutar egresados de posgrados en las universidades públicas del país. La depresión salarial en estos establecimientos frente a los salarios mayores ofrecidos por las universidades privadas reforzó este movimiento durante los años 80.

La investigación es una actividad reciente y se realiza en algunas áreas de contadas universidades privadas. Algunos ejemplos serían las humanidades y las ciencias sociales en la Universidad Iberoamericana, el desarrollo tecnológico en el ITESM y la economía en el ITAM. La infraestructura material, organizacional y subjetiva requerida para afianzar la investigación tuvo un desarrollo creciente en los años 90. Estas instituciones ingresaron a la competencia por fondos públicos para investigación, desarrollo tecnológico y programas de posgrado del CONACYT.

### *Las Universidades Tecnológicas*

En los primeros años 90, el gobierno federal creó un sector nuevo de instituciones técnicas de dos años (fueron proyectadas quince instituciones pero el Anuario de ANUIES sólo registra tres hasta 1993). Se encuentran asentadas en zonas industriales de diferentes estados de la república, bajo un esquema jurídico descentralizado y un esquema de financiamiento mixto (gobiernos federal y estatal y empresa privada). Los propósitos de estas instituciones son: desarrollar vinculaciones con el sector productivo de su entorno, formar técnicos y administradores con un currículum ligado a necesidades industriales locales, y realizar actividades de transferencia tecnológica. En el gobierno institucional, participan integrantes de la institución, de los gobiernos federal y estatal y representantes del empresariado local (Ruiz, 1993).

#### *3.4 Conclusiones: una nueva mirada a las diferencias sectoriales emergentes*

Advertimos al principio de este capítulo sobre las insuficiencias del esquema de clasificación simple de establecimientos públicos y privados utilizado hasta aquí. Ese esquema privilegió las diferencias en la dimensión *horizontal* entre sectores. Conviene volver sobre la nueva diversidad del sistema, examinando ahora la diversidad en la dimensión *vertical*. Esto implica abundar en los *grados de integración académica* y complejidad de las instituciones. Lo haremos para las universidades públicas y para algunas de las instituciones privadas.

Las dimensiones de complejidad e integración académica no van necesariamente de la mano. Los centros de investigación -- de alta integración académica -- son más pequeños y menos complejos que una universidad estatal grande. Por contraste, la UNAM -- enorme y muy compleja -- contiene muy diversos grados de integración académica: en un extremo se encontrarían los institutos de investigación y en otro el bachillerato. Desequilibrios análogos se observan en las universidades estatales grandes, donde conviven departamentos académicos académicamente fuertes y escuelas que funcionan como *absorbedoras* de demanda.

La principal razón por la que es difícil encontrar una clasificación de las instituciones de educación superior mexicanas -- sobre todo las universidades -- es que en general no son instituciones con *misiones* claramente adoptadas como guías de desarrollo. Es el resultado de una experiencia de dos décadas presidida por la absorción progresiva de públicos y demandas diversos, en la que las universidades tuvieron que adaptarse a las exigencias emergentes sin lograr en la mayoría de los casos imprimir un sello propio al proceso. En la experiencia de expansión, politización y *burocratización anárquica* fue excepcional que aparecieran liderazgos académicos e institucionales capaces de superar las lógicas estrictamente políticas para imprimir a las instituciones un sentido de desarrollo conscientemente buscado. Las innovaciones -- en docencia o en investigación -- que en efecto aparecieron fueron el resultado de esfuerzos especiales de determinados grupos académicos o dirigentes institucionales que lograron, así sea momentáneamente, superar el horizonte de incertidumbre resultante de cambios bruscos en el financiamiento y la dinámica política de las instituciones. De ahí que no existan valores homogéneos y compartidos en las universidades sino situaciones de segmentación interna y equilibrios delicados, particularmente en las instituciones más grandes y complejas donde conviven los valores e intereses de profesores de bachillerato, profesores de licenciatura e investigadores de los centros o institutos. Así, la dificultad para encontrar categorías que den cuenta adecuadamente de las formas de diferenciación institucional viene a

poner de manifiesto un conjunto de problemas relacionados con formas de financiamiento, gestión y organización que sólo excepcionalmente generaron condiciones propicias para las innovaciones académicas.

El caso de los institutos tecnológicos públicos es de relativamente pocos cambios en su estructura interna. La gestión centralizada de este sector abarca cuestiones de currículum, estructura académica, contratación y promoción de profesores y designación de directores. Bajo este esquema de operación, hay poco margen de maniobra para los institutos individuales y, si bien hay experiencias de innovación institucional en áreas como la vinculación con el empresariado local<sup>9</sup>, la morfología y las funciones de los institutos tecnológicos han cambiado relativamente poco en veinte años.

Pasaremos a hacer finalmente una reconsideración de la conformación sectorial del sector privado. Empezamos con la clasificación en dos tipos: establecimientos universitarios y no universitarios. Pero ahora podemos hacer una aproximación más precisa a las diferencias significativas que emergen en el sector privado. El repertorio siguiente se acerca más a esta realidad, tal y como se observa a mediados de los años 90 (en el cuadro sólo aparecen instituciones que *ejemplifican* situaciones diferentes, por tanto no es un inventario completo).



### Instituciones Privadas: Diferencias Emergentes

UNIVERSITARIO	ITESM UIA	Sistemas regionales o cuasi nacionales. Integración académica media en campus <i>satélites</i>
	UDLA ITESM ITAM	Universidades seculares de élite: orientadas a formar profesionistas y otorgar <i>distinción</i> social. Integración académica media/alta: investigación, posgrado y venta de servicios académicos.
	UIA Anáhuac, La Salle UPAEP ITESO	Universidades confesionales de élite: formación de profesionista, otorgamiento de <i>distinción</i> social, y una oferta valoral específica. Integración académica media/alta: posgrado y venta de servicios académicos.
NO UNIVERSITARIO	UNITEC CUAUHTEMOC INTERCONTI- NENTAL	Instituciones especializadas: orientación no elitista, formación en carreras especializadas y vínculos con empresas para ofrecer servicios. Integración académica media/baja.
	Más de 200 instituciones (cf. Tabla 15)	Instituciones absorbedoras de demanda: orientación no elitista, enseñanza en carreras <i>blandas</i> . Baja integración académica.
Financiamiento: cuotas estudiantiles, patronatos, donaciones, venta servicios, fondos CONACYT		
Financiamiento: cuotas a estudiantes, venta servicios (el primer grupo)		

Siglas: ITESM: Inst.Tec.Est.Sup.Monterrey; UIA: U. Iberoamericana; UDLA: Ude la Américas; ITAM= Inst. Tec. Aut. México; UPAEP=U. Popular Aut. Edo.Puebla; ITESO= Inst. Tec. Est. Sup.Occidente; UNITEC=U.Tec.México;

La matriz primigenia de la educación superior -- la universidad pública dominante acompañada de un pequeño sector público de institutos tecnológicos y un sector marginal de instituciones privadas -- resultó profundamente transformada a lo largo de más de dos décadas de cambios demográficos, políticos y culturales de gran envergadura. Las fuerzas motrices de la transformación fueron sin duda exógenas al sistema y lo impactaron en sucesión veloz: expansión de la demanda, públicos estudiantiles diferentes, ideologías nuevas, conflictos políticos internos y externos, y sobre todo un amplio apoyo financiero del gobierno en un marco de patrocinio poco exigente.

Podemos nuevamente preguntarnos acerca de la naturaleza *sustantiva* o *reactiva* de este proceso de crecimiento y diferenciación. El cuadro *Instituciones Universitarias Públicas: Integración Académica y Complejidad* (ver arriba) indica que la ampliación de la base institucional en las universidades públicas se correspondió poco con la innovación. En la mayoría de las universidades se observa la conservación de lo que aquí hemos llamado el modelo académico tradicional (escuelas preparatorias y licenciaturas en algunas áreas profesionales). Fueron pocas las instituciones que desarrollaron programas de posgrado, investigación y vinculación tecnológica.

Sin duda, un indicador importante de innovación y desarrollo sustantivo es el sistema de posgrado: por un lado, se entiende que este nivel produce (o debe producir) el personal de mayor calificación para surtir la planta de académicos y, por otro lado, está en principio ligado a la función de investigación. La Tabla 18 muestra que en 1980 la matrícula total del posgrado era de 32 mil personas, de las cuales sólo el 4.5% cursaban programas de doctorado. Con toda evidencia, el nivel de posgrado surgió tardíamente en el sistema mexicano de educación superior y no cumplió la función de alimentarlo de personal altamente calificado. Según la Tabla 19, en 1992, 58% de los profesores de tercer nivel tenían el grado de

licenciatura y sólo 14% tenían maestría o doctorado. También el nivel de posgrado, entonces, creció bajo el signo reactivo: se extendieron los programas de especialización y maestría por la demanda de re-certificación de miles de personas cuyo título de licenciatura se veía devaluado.

La dinámica del conjunto no fue impuesta por los requerimientos del desarrollo del conocimiento -- una dinámica de *base pesada* -- sino por una lógica de adaptación improvisada a una poderosa demanda.

## Notas

1. No consideraremos a las Escuelas Normales como integrantes del sistema de educación superior. En 1984 un decreto de la Secretaría de Educación Pública modificó el status de dichas instituciones al convertirlas en otorgadoras del título de licenciatura, pero por su historia y sus funciones consideramos justificado excluir este sector de la discusión. La única excepción está representada por la Universidad Pedagógica. Otra ausencia es la investigación científica y el posgrado, que sólo tocaremos tangencialmente a pesar de su creciente importancia.
2. Los conceptos de crecimiento sustantivo y reactivo fueron usados por Metzger (1986) en alusión al desarrollo de las *disciplinas* a nivel de los departamentos o facultades.
3. Lo que sigue está basado fundamentalmente en Kent (1992a).
4. En los años 90, CONACYT otorgó fondos para investigación y programas de posgrado a instituciones privadas.
5. Sin embargo, en virtud de que algunos establecimientos están afiliados a asociaciones de educación superior norteamericanas (como la Southern Association of Schools and Colleges), tienden a adoptar normas de organización y contratación académicas vigentes en algunos sectores educativos de los Estados Unidos.
6. Esta afirmación debe matizarse. Por ejemplo, en la UNAM se produjeron cambios estructurales importantes durante los años 70: el Colegio de Ciencias y Humanidades para el nivel medio superior; el Sistema de Universidad Abierta; y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales. En algunas universidades estatales, como la de San Luis Potosí Puebla, se impulsó la investigación científica.
7. Este fue el caso del estado de Oaxaca. El proceso de extrema radicalización y ruptura institucional que sufrió la universidad estatal a mediados de los años setenta permitió que crecieran los institutos tecnológicos, que por lo demás fuertemente impulsados aquí por el gobierno federal. En 1960 sólo había una institución -- la universidad -- pero en 1990 existían además siete institutos tecnológicos que abrigaban el 40% de la matrícula estatal.
8. Una experiencia análoga, aunque sin los tintes de polarización ideológica entre la derecha confesional y la *nueva* izquierda, experimentaron los profesores que salieron de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca para formar la Universidad del Sudeste.



## **SEGUNDA SECCION**

### **LAS POLITICAS DE EDUCACION SUPERIOR**

**Capítulo 4: Las políticas gubernamentales entre 1970 y 1982: la expansión no regulada**

**Capítulo 5: La crisis económica y el viraje de los años 80 y 90**

**Capítulo 6: Conclusiones**

## **CAPÍTULO 4**

# **LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES ENTRE 1970 Y 1982: LA EXPANSIÓN NO REGULADA**

*Introducción*

Es preciso completar el cuadro de las dinámicas de sistema descritas en los capítulos anteriores con una discusión sobre el papel del estado en este proceso. La hipótesis del proceso reactivo de crecimiento se sostiene si podemos explicar su *entorno facilitador*. Este entorno fueron las políticas gubernamentales. Su rasgo sobresaliente consistió en apoyar la expansión no regulada. Sostenemos que ésta fue la lógica de las relaciones del gobierno con las universidades públicas y las instituciones privadas, cuando menos entre 1970 y 1982.<sup>1</sup> Centraremos la atención en las universidades públicas, con algunas referencias a los demás sectores de la educación superior.

Hablar de un entorno de políticas de expansión no regulada es señalar los siguientes elementos: apoyo financiero en continuo incremento anual, otorgado sin condiciones referidas a metas educativas, a la acreditación de programas, a la evaluación o el rendimiento de cuentas. El régimen de autonomía de las universidades públicas (con pocas excepciones) hace que el control administrativo no cuente como elemento de regulación gubernamental. El apoyo financiero se asignaba bajo un signo específico: el signo de la política. Las relaciones entre las universidades públicas y el gobierno durante los años 70 se sostenían en un *quid pro quo* entre las necesidades de legitimación gubernamental y los requerimientos financieros de instituciones en plena expansión.

Las condiciones más generales que permitieron este comportamiento fueron varias. En primer lugar, el marco de finanzas públicas de la época justificaba el aumento continuo del gasto público basado en el financiamiento deficitario. Esto, a su vez, fue posible en un contexto de crecimiento económico. Durante los años 70, la economía mexicana creció, si bien erráticamente, con base en una política proteccionista y de gasto público expansivo, financiado



por endeudamiento externo e ingresos petroleros. El tercer factor contextual que conviene recordar fue la creencia ampliamente compartida, en la sociedad y en el gobierno, de que la educación superior representaba un intrínseco beneficio y que la expansión del sistema educativo era *per se* políticamente redituable y económica y socialmente benéfica. Una economía cerrada al mercado mundial y guiada por el gasto público deficitario no depende primordialmente del aumento de la competitividad para sostenerse, y por tanto no plantea requerimientos rigurosos a la educación superior. La lógica del *estado de bienestar* -- es decir la racionalidad de la promoción social -- predominó en los vínculos entre gobierno e instituciones. Esta fue una lógica exitosa en sus propios términos: la educación superior funcionó en estas condiciones con suficiencia para un sistema político-económico que posteriormente desaparecería, proporcionando profesionistas, dirigentes políticos y legitimidad política basada en mayores oportunidades para los sectores medios (Levy, 1994, 243).

Todas estas condiciones cambiarían drásticamente en la década de los 80, provocando cambios profundos en la economía y en las políticas públicas. Cuando se desplomaron los precios internacionales del petróleo y se elevaron las tasas de interés, se vinieron abajo las premisas del modelo económico. Con ello se puso alto al gasto público deficitario y por tanto al incrementalismo financiero que sostuvo el crecimiento de la educación superior. Por otro lado, la demanda de estudios superiores entró en un período de bajo crecimiento. Las principales variables de la expansión se modificaron profundamente. En adelante, predominarían los temas de la eficiencia financiera y la relevancia económica y tecnológica de la educación superior. Veremos en este capítulo los principales acontecimientos del primer período, que hemos llamado de expansión no regulada.

#### 4.1 Algunas Premisas Conceptuales

Primero, conviene tomar un atajo conceptual para aclarar los supuestos de esta discusión. Cuando hablamos de las *políticas* de educación superior a lo largo de los años de expansión y de los años de crisis económica, debemos resaltar que el tema también es la cambiante *relación del estado con la educación superior*. El contenido fundamental de esta relación es política (*politics*), en el amplio sentido, y no está siempre ni necesariamente guiada por la aplicación de políticas (*policies*). Cox nos recuerda esta vital distinción (1993):

Según un Ministro de Universidades en Francia, los miembros de la clase política de ese país ven las universidades como ven el metro. Su preocupación es "si il marche ou il ne marche pas". "Il marche" cuando los estudiantes y los profesores están en el mismo lugar al mismo tiempo. Hasta la década de los 60 puede decirse que la relación del aparato gubernamental y el sistema político con las universidades en América Latina no fue muy diferente. La visibilidad del sector como objeto de políticas tenía lugar sólo cuando "no funcionaba", es decir cuando abandonaba su "normalidad" y se constituía en problema de orden público. Esta relación del sistema político con la educación superior cambió de naturaleza en las décadas siguientes, con la creciente importancia económico-social, política y cultural del sector, con el desarrollo institucional de aparatos de planeamiento tanto dentro de los gobiernos como de las universidades, con la complejidad creciente de los sistemas, y con el peso creciente de su financiamiento en los presupuestos nacionales. Las *políticas* de educación superior, en el sentido restringido de cursos de acción gubernamental referidos a problemas del sector y su desarrollo, constituyen de este modo un fenómeno relativamente reciente. Esto contrasta con los términos *política* y educación superior, que se refieren a la relación secular de competencia entre poderes institucionales y actores por el control de las instituciones, la regulación legal externa de los límites del sistema, y los financiamientos públicos pactados "entre caballeros". (Cox, 1993, 87-88)

Siguiendo a Premfors (1980), buscaremos construir una explicación general de las arenas en las que se construyeron las peculiares relaciones entre el estado y las instituciones de educación superior, es decir las estructuras heredadas y las especialmente creadas por los actores

sistema sino de un comportamiento reactivo basado en la gratificación espontánea de demandas y la búsqueda del equilibrio entre fuerzas encontradas (Levy, 1994).

Intentaremos tomar elementos prestados de dos perspectivas teóricas: la teoría del pluralismo y la de las decisiones corporatistas (McNay & Ozga, 1985; Laumann & Knoke, 1987). Los politólogos del pluralismo ponen énfasis en procesos como la negociación, la competencia y la cooperación entre grupos flojamente acoplados, que producen dinámicas poco generalmente poco congruentes con reglas a priori. Estas interacciones tienden a generar una lógica de *incrementalismo desordenado*. De dichos elementos procesuales tienden a emerger *estructuras*, interacciones cristalizadas resultantes de la rutinización de procesos no necesariamente diseñados racionalmente (Kogan, 1987). Esto es posible particularmente cuando hay ciertos consensos básicos en torno a valores educativos y cuando la economía otorga margen de maniobra financiera. La perspectiva pluralista de las políticas, por tanto, parece tener mayor aplicabilidad en tiempos de prosperidad económica y en contextos donde privan ciertos acuerdos básicos entre los actores (cosa que, por lo demás, no excluye la posibilidad de conflictos).

El campo de las políticas de educación superior es también un campo *organizado* y sujeto a fluctuaciones financieras. Está habitado por agentes organizados, alguno de los cuales generalmente tiene más autoridad y recursos que otros. En un sistema público de educación superior el agente con más recursos financieros es naturalmente el gobierno, si bien no es necesariamente el agente más poderoso.<sup>2</sup> De ahí que sea necesario complementar las consideraciones anteriores con la teoría corporatista de las decisiones. La premisa es que el gobierno *organiza la cooperación* entre los actores. Esto se logra asignando suficientes recursos y autoridad a los programas educativos que ofrece a otros agentes, quienes no tienen más alternativa que adoptarlos (a menos que cuenten con otras fuentes de ingreso distintas del

gobierno). Obviamente la premisa es la crónica escasez de recursos, en torno a cuya apropiación es organizada la competencia por el que los asigna.

Ambas perspectivas serán útiles en nuestro análisis. Sus premisas teóricas no serán desconocidas para cualquier observador de la política mexicana. La estructura del campo de políticas en un sector social determinado -- la educación superior, en este caso -- se encuentra condicionada por las reglas del juego político más amplio, por los comportamientos considerados legítimos en el conjunto del sistema político. No entraremos en esta dimensión sino que daremos por sentado que en efecto los procesos aquí descritos encuentran en el sistema político su marco de significación y legitimidad.

Debemos identificar asimismo el *nivel* del sistema que será objeto del análisis. Clark (1992) identifica tres niveles: el nivel operativo de las unidades de trabajo académico (los departamentos, facultades y centros); el nivel intermedio de los establecimientos, es decir la universidad o instituto; y la superestructura o nivel gubernamental. Esta discusión se centrará en el nivel gubernamental y en sus relaciones con las instituciones de educación superior. Se ocupará de las relaciones de tipo político, financiero y administrativo que se juegan en este espacio.

Un componente crucial de esta relación es lo que Wildavsky ha denominado *la política del proceso presupuestario* (Wildavsky, 1978). El subsidio es la *palanca* fundamental del gobierno para influir sobre un sistema público de educación superior, y representa el foco principal de interés para rectores y funcionarios gubernamentales. Ya que el subsidio se elabora/negocia en ámbitos que rebasan al de la educación superior estrictamente y puesto que el gasto se ejerce en ocasiones (o a menudo) siguiendo criterios no presupuestarios sino atendiendo a cuestiones de índole política más general, es preciso reconstruir el cambiante

esquema de *la política del presupuesto para la educación superior*. Al respecto, intentaremos explorar las siguientes cuestiones:

- o ¿Quién interviene en la *elaboración* del presupuesto?
- o ¿Qué atribuciones tienen los agentes que *ejecutan* el presupuesto?
- o ¿Cuántas fuentes distintas de ingreso hay y quiénes intervienen en su formación?

Una premisa más que viene asociada a las formulaciones anteriores: las universidades son organizaciones complejas que pueden ser analizadas como sistemas políticos, con sus propias dinámicas y conflictos entre grupos de interés (Baldrige, 1971). En este contexto, la participación de los agentes tiende a ser voluble, la racionalidad tiende a ser limitada y la autoridad tiende a ser fragmentada (March & Olsen, 1976). Ni la institución universitaria es un agente homogéneo o racional ni lo es el *policy system* a nivel gubernamental con el que establece relaciones significativas. Las racionalidades son múltiples y a menudo *emergentes*. Se aprende sobre la marcha y se atribuyen significados a los eventos a posteriori. Si los relatos que así producen los interesados tienen poco valor científico como explicación de los problemas vividos, ello no les resta utilidad como formas de creación de identidad, como perspectivas desde las cuales los actores identifican sus posiciones en el sistema y definen modos de acción.<sup>3</sup>

Pongo en duda, por tanto, la idea de la *gran reforma* y en consecuencia pongo en cuestión la posibilidad de realizar lo que Wildavsky llama el *análisis macro-macho* de las políticas. Lo que este análisis observará son los grupos e instituciones con mayor o menor capacidad para expresar sus preferencias, definir los problemas, influir sobre la agenda, y actuar en consecuencia (Wildavsky, 1989).

¿No hay, entonces, racionalidad en las políticas? Toda la tinta derramada sobre la planeación de la educación superior fue inútil? No hace falta dicotomizar la política y la racionalidad, sino buscar cómo interactúan. Siguiendo nuevamente a Wildavsky:

sabemos que en el mundo de la acción la política y la planeación -- la interacción social y el diseño intelectual -- coexisten. Los problemas son descubiertos, enfrentados y reformulados tanto por el intercambio entre actores organizados como por sus esfuerzos de guiar los acontecimientos por vías mentalmente anticipadas. No sólo nuestros pensamientos sino también nuestras instituciones pueden ser concebidas como intentos de aumentar la probabilidad de obtener resultados deseados y de reducir la probabilidad de otros indeseados. Una vez que abandonamos la planeación pura -- la cual ocurre en la mente -- o la política pura -- donde la acción produce su propia (y única) interpretación --, vemos que la intencionalidad se entremezcla con la interacción. ¿Así, qué podemos decir acerca de la racionalidad y la política? 1) La racionalidad es real; 2) la racionalidad es relativa; 3) la racionalidad es retrospectiva tanto como prospectiva; 4) la racionalidad es un atributo de la política tanto como de la planeación. . . . Las diferencias entre la política y la planeación no son tan profundas como piensa la escuela de las decisiones racionales. La diferencia sustantiva es que las normas de la planeación (eficiencia, comprensividad y otras) carecen de contenido, mientras que las normas de la política (los acuerdos, la negociación y otras) tienen contenido. Por su inherente ambigüedad, los objetivos ausentes en el presente son retrospectivamente racionalizados hacia el pasado. Entonces actuamos como si alguna vez sabíamos lo que estábamos haciendo y, por tanto, se puede confiar en nosotros para saber lo que hace falta hacer en el futuro. Si la racionalidad puede ser retrospectiva y prospectiva, se sigue entonces que la planeación y la política, tal y como se les practica, no difieren con respecto a la *razón*. (Wildavsky, 1989, 128-129)

Lo anterior implica recordar que los gobiernos y las instituciones educativas se mueven en determinados contextos culturales que legitiman y ponen límites a las acciones. Las inclinaciones valorativas que rodean a los actores pueden cambiar en diferentes contextos socio-económicos o políticos. Seguramente, a lo largo de dos décadas de cambios en políticas educativas hemos pasado de una época de optimismo que veía a la educación como valor distributivo, como instrumento de equidad, a una época más marcada por el escepticismo hacia

los resultados de la expansión educativa y una mayor preocupación por el vínculo de la educación con la economía y por algo llamado *calidad*. Entre uno y otro momento se sucedieron cambios en la política y las políticas de educación superior. Inevitablemente estos desplazamientos valorativos influyen sobre este análisis que busca reconstruir el pasado reciente. Hago explícito el sesgo marcado por el escepticismo aquí mencionado.

#### 4.2 *Los Años 60: el difícil aprendizaje gubernamental ante la primera ola de expansión*<sup>4</sup>

En el primer lustro de aquella década la posición del gobierno federal fue de patrocinio benigno sin intenciones directivas precisas hacia las universidades. Entre 1960 y 1965, la administración de Adolfo López Mateos y las de los gobernadores de los estados (ciertamente en proporciones desiguales) duplicaron en términos reales los subsidios a las universidades de los estados (ver Tabla 21). La actitud del gobierno federal hacia los movimientos estudiantiles de izquierda que iniciaron su ascendencia desde principios de los años 60 fue de cierta tolerancia (es preciso subrayar que esta actitud no fue compartida por los gobernadores y que a nivel federal no duraría). Esto se expresó en la política financiera: entre 1960 y 1964 el financiamiento federal hacia las universidades públicas de los estados (que históricamente habían sido financiadas por los gobiernos estatales en cada región) aumentó en 400% y pasó a representar el 43% del financiamiento global de estas instituciones (mientras que a fines de los años 50 los recursos federales sólo cubrían el 26% del presupuesto de las universidades públicas de los estados). Asimismo las aportaciones del Estado federal a la UNAM crecieron en casi 70% durante administración del Presidente Adolfo López Mateos.

Por otro lado, asomó el interés gubernamental hacia la investigación científica. En 1960 fue fundado el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

Sin embargo, a mediados de la década las cosas cambiaron. El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz percibía a la educación superior más como un *problema político y financiero* que como un objeto de estímulo e inversión:

Hacia 1964 se modificó la política de financiamiento federal, que había estimulado con amplitud al crecimiento universitario, para adoptar una orientación restrictiva fundada en el temor de un crecimiento excesivo que ocasionase frustración y dispendio. Por otro lado, la formación de movimientos de oposición democrática en el seno de numerosas universidades es enfrentada por el régimen del presidente Díaz Ordaz con autoritarismo creciente. Las luchas en diversas universidades de provincia de 1965 a 1967 culminaron en el movimiento nacional de 1968, sofocado finalmente mediante una violenta represión que dejó como secuela el debilitamiento de la legitimidad estatal. (Fuentes, 1986, 6)

Así, las cuestiones críticas de fines de los años 60 fueron definidas por el gobierno en términos de las consecuencias negativas en el terreno financiero y político de la expansión estudiantil en las universidades (Fuentes, 1983). Las respuestas gubernamentales a estos problemas así percibidos fueron la restricción financiera (pensada como acicate a las universidades para que éstas buscaran financiarse por otras vías) y por otro lado el control político y a menudo policiaco y militar.

La otra respuesta consistió en ampliar el sector de Institutos Tecnológicos, instituciones no autónomas, controladas directamente por el gobierno y fundamentalmente orientadas a la formación de técnicos e ingenieros. Entre 1960 y 1970 creció el número de estos Institutos de 5 a 18 en todo el país. Durante el gobierno de Díaz Ordaz el presupuesto federal asignado a ellos creció en 590% en términos reales, mientras que los recursos federales para la UNAM y las universidades estatales creció en 180%. Si las universidades públicas aparecían como un problema, los Institutos Tecnológicos aparecían como la válvula de escape para este problema,



es decir como el mecanismo que podría desviar parte de la demanda estudiantil hacia instituciones menos conflictivas y más controlables políticamente que las universidades públicas.

Hay que decir existía un *cuero intermedio* que intentó jugar un papel de amortiguador entre el gobierno y los rectores universitarios durante este período: se trata de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, fundada en los años 50 a iniciativa de varios rectores para discutir sobre problemas de la educación superior y hacer propuestas al gobierno. Durante los conflictivos años 60 la asociación intentó acercarse al Presidente para buscar soluciones negociadas. Tuvo poco éxito en un espacio tan polarizado entre el Ejecutivo federal y las autoridades universitarias, pero desde ya perfiló el papel de intermediación que jugaría la ANUIES (aunque con otro carácter y otro patrocinio) durante las décadas posteriores.

El segundo lustro de los años 60 también vio el nacimiento de los esfuerzos de planeación en la educación superior. En 1965 la Secretaría de Educación Pública creó la Comisión Nacional de Planeación Integral de la Educación; el año siguiente la UNAM puso en marcha la Comisión Técnica de Planeación Universitaria (que produciría el volumen *La Planeación Universitaria en México*); y la ANUIES fundó en 1968 el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior (que publicó el *Diagnóstico Preliminar de la Educación Superior* en 1970) (Pacheco y Arizmendi, 1989). La UNAM y la ANUIES fueron los agentes más activos en estos esfuerzos.

Pero los trabajos de planeación influyeron poco en la política presupuestaria del gobierno. Para las instituciones *nacionales* (UNAM e IPN), el gobierno federal fue siempre la principal fuente de ingresos institucionales (aunque la UNAM tenía aparte ingresos propios). Las relaciones

definitorias fueron las *redes personalistas*<sup>5</sup> de alto nivel: Rector de la UNAM, el Presidente del Patronato, el Director del IPN, el Presidente de la República, y los Secretarios de Hacienda y de Educación.

Por lo que respecta a las universidades estatales, se pueden identificar dos fuentes de ingresos principales: el gobierno estatal y el federal, en proporciones que variaban en el tiempo y el espacio. El cambiante equilibrio entre los recursos provenientes de uno y otro nivel gubernamental fue un asunto crucial para cada universidad. Hasta principios de los años 70, la principal fuente de ingreso eran los subsidios de los gobiernos estatales, hecho que fue motivo de considerable conflicto en algunas universidades.<sup>6</sup> Aquí también jugaron un papel de primer orden las redes personales: el Rector, el Gobernador, y el Presidente del Patronato (si lo había en la universidad). En un segundo plano, en caso de conflicto podían intervenir el Presidente de la República o el Secretario de Educación Pública.

Para el caso de los institutos tecnológicos, los actores principales involucrados en la asignación de recursos eran el Secretario de Educación Pública y el de Hacienda.

En los tres casos, el poder legislativo no contaba sustantivamente: los subsidios eran parte del presupuesto de la federación (o del gobierno estatal) pero los proyectos de presupuesto contaban con la anuencia benevolente de un poder legislativo sometido al ejecutivo. Por tanto la negociación del presupuesto y su ejecución se realizaban al margen del Congreso.

El criterio de asignación era *incrementalista*: se entregaban recursos un poco mayores que los asignados el año anterior, los aumentos (o disminuciones en su caso) podían depender de consideraciones estrictamente políticas. La planeación estaba ausente salvo como previsión de necesidades financieras en aumento. En cuanto a la ejecución y vigilancia del gasto a nivel

institucional, las figuras principales eran los rectores, sus secretarios académicos, y cuando existía el presidente del Patronato.

#### *4.3 Los primeros años 70: la fase intensa de expansión, el patrocinio benigno y las nuevas formas de negociación*

El movimiento estudiantil de 1968 y la represión militar al mismo cerró una etapa en la historia contemporánea de las universidades y en muchos sentidos también de la política nacional. Tomamos la definición de Olac Fuentes de patrocinio benigno para el período de políticas en educación superior que corre de 1970 a 1982, que abarca dos gobiernos, el de Luis Echeverría y el de José López Portillo. Estos doce años fueron los de más intenso crecimiento del sistema: la matrícula de licenciatura pasó de 212,881 a 840,368 estudiantes; el posgrado inició su despegue pasando de 4,000 estudiantes a casi 30,000; el número total de instituciones pasó de 100 a 225, de las cuales 41 fueron universidades públicas, 17 instituciones públicas especializadas, 64 institutos tecnológicos, 26 universidades privadas, y 77 instituciones privadas no universitarias. Los recursos públicos destinados a la educación superior aumentaron en términos reales en 400%, de 6.08 millones de nuevos pesos a 30.07 millones de nuevos pesos (a precios de 1980) entre 1970 y 1982 (ver Tabla 21).

La necesidad de *cerrar la herida* de 1968 constituyó el punto de partida de la política del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) hacia la educación superior (Fuentes, 1983; Latapí, 1980). Como herencia del conflicto de 1968, la izquierda universitaria de la época fue fijando una agenda de políticas (o más precisamente un conjunto de *valores*) que se podrían resumir así: el reforzamiento de la autonomía, la democracia social entendida como libre acceso a los estudios universitarios, la participación de estudiantes y profesores en el gobierno

estudiantil, y la vinculación activa de la universidad con los *problemas nacionales*. Este esquema valorativo contó con una fuerte legitimidad entre el profesorado joven y los estudiantes y constituyó un discurso frente al cual el gobierno estaba obligado a definir sus políticas.

Puesto que un objetivo gubernamental primordial fue recuperar el consenso perdido y la capacidad de dirección estatal frente a las universidades y las franjas sociales asociadas a ellas, la cristalización de los valores arriba mencionados representó un punto central de referencia para la elaboración de políticas.<sup>7</sup> Entre otras cosas, esto implicó que el desarrollo de las políticas tendría que operarse mediante la concertación y la construcción pública de su legitimidad. Un instrumento importante para ello fue la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior que, de ser una asociación de rectores, pasó a recibir un importante apoyo estatal, tanto en lo financiero como en lo político. Jugando un rol visible en la tendencia corporatista de la política del período, la ANUIES difundió, debatió y legitimó las propuestas de política gubernamental. Entre 1970 y 1975 la ANUIES celebró numerosas reuniones nacionales a las que incorporó no sólo a los rectores universitarios sino también a los directores de los institutos tecnológicos y posteriormente a las autoridades de las universidades privadas consolidadas. En estas reuniones se tomaron diversos acuerdos. Entre los más importantes figuran los siguientes:

- Impulsar el crecimiento de la matrícula con recursos públicos.
- Consolidar la planeación nacional e institucional.
- Impulsar un programa nacional de formación de profesores.
- Crear centros de apoyo didáctico en las instituciones.
- Modernizar la gestión administrativa y financiera de las universidades.
- Consolidar los estudios de posgrado.

- Modernizar y actualizar los currícula, adoptando la sistematización de la enseñanza y los sistemas de créditos.
- Impulsar la organización departamental.

Este fue el primer intento organizado de dar impulso a la planeación nacional a través de un esquema necesariamente *indicativo*, pues la autonomía institucional no permitiría una actitud más directiva. La mayor parte de estos acuerdos permaneció como un discurso de buenas intenciones que generalmente no fue incorporado prácticamente a la vida institucional: veinte años después de la publicación de dichos acuerdos, la organización académica de las universidades públicas pertenece aún al esquema tradicional de la facultad (que se ha mostrado altamente impermeable a los propósitos departamentalizadores), y las prácticas administrativas y financieras de estas instituciones se desarrollan en forma personalista sometidas a los equilibrios políticos de los grupos de poder institucionales.

Por otro lado, en este marco de intenciones modernizadoras fueron creadas varias nuevas instituciones en el primer lustro de los años 70:

- o El Colegio de Bachilleres, el primer sistema nacional de nivel medio superior. Hasta ese momento este nivel escolar era atendido por las escuelas preparatorias ligadas a las universidades públicas y por algunos sistemas escolares estatales. El egreso de la escuela secundaria y la demanda de estudios a nivel medio superior habían crecido muy rápidamente y se veía la necesidad de aliviar a las universidades de esta tarea. No obstante, la población estudiantil de las preparatorias universitarias en todo el país siguió creciendo a ritmos muy acelerados.

- o La Universidad Autónoma Metropolitana, con tres unidades en la Ciudad de México. Esta institución fue diseñada en concordancia con las fórmulas de modernización de las estructuras académicas propugnadas por la ANUIES: la organización departamental, la figura del profesor-investigador, la ausencia de escuela preparatoria, el desarrollo de planes de estudio novedosos, etc.
- o En la UNAM, fueron creados el Colegio de Ciencias y Humanidades, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales y el Sistema de Universidad Abierta.
- o En los estados se crearon varias universidades siguiendo el modelo *moderno*: inscripción máxima de 15,000 estudiantes, estudios de licenciatura y posgrado (excluyendo el bachillerato), y organización departamental. Fueron las Universidades de Aguascalientes, Chiapas, Ciudad Juárez, Tlaxcala y Baja California Sur.

Tocante al posgrado y la investigación científica, en este período aparecen las primeras políticas específicamente orientadas a este sector. Fue creado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con la finalidad de impulsar los estudios de posgrado y dar apoyo a la investigación científica. Asimismo los centros de investigación como los Institutos de la UNAM, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados y los diversos Institutos federales recibieron mayores apoyos. Sin embargo, este financiamiento no respondió a programas de desarrollo de la ciencia definidos a largo plazo ni venía acompañado de criterios de evaluación de la calidad. Uno de los efectos no buscados de esta política fue la aparición de una burocracia de la ciencia en el gobierno federal. Se incrementó el gasto en el rubro de investigación científica pero difícilmente puede afirmarse que se elaboró una política para el sector (Pérez Tamayo, 1992).

Por otro lado, el gobierno federal adoptó dos comportamientos que tuvieron gran incidencia en su relación con las instituciones de educación superior:

- o *La centralización política y financiera de la relación con las universidades.* Al aumentar los recursos destinados al sector, se convirtió el gobierno federal en el principal apoyo financiero de las universidades estatales (desplazando así a los gobiernos estatales) y centralizó la negociación anual sobre los subsidios en una relación entre cada rector y los representantes del gobierno. No obstante, durante este período apenas surgieron estructuras ministeriales especializadas para atender al sector: permaneció en funcionamiento una fluida relación entre el Presidente, el Secretario de la SEP, la ANUIES y los rectores universitarios (siendo el de la UNAM el *primus inter pares* con una influencia muy grande).
  
- o *La negociación de los conflictos.* La experiencia de la década anterior dejó claramente asentada la necesidad de encontrar salidas negociadas a los problemas universitarios, así sea para evitar su desbordamiento hacia el sistema político general. La fórmula de negociación/cooptación (o represión en última instancia) fue aplicada en diversos movimientos estudiantiles de la época. Lo mismo se puede decir de la estrategia seguida hacia los primeros intentos de sindicalización universitaria a partir de 1973. Necesariamente en este tipo de negociaciones figuraban cada vez más los ofrecimientos financieros del gobierno hacia las universidades. Incluso en algunas instituciones -- sobre todo las que en los años 70 llegó la izquierda al poder institucional -- se llegó a entender la movilización política de estudiantes y trabajadores universitarios como un instrumento normal de presión para influir en la negociación de recursos financieros.

Así, se fue perfilando un esquema de operación en este cada vez más diferenciado campo de políticas de educación superior. El esquema consistió en operar a través de dos canales distintos en la resolución de problemas distintos. En primer término, las cuestiones de financiamiento y de relación estrictamente política con las universidades se resolvían en el contacto directo entre los rectores y el Secretario del ramo en el gobierno federal. Cuando existía algún conflicto político que amenazara con desbordar los márgenes de la institución universitaria, llegaban a participar en estas negociaciones los representantes del Gobernador del Estado y la Secretaría de Gobernación del gobierno federal. Las decisiones presupuestarias se tomaban de manera *ad hoc*, según Rangel Guerra:

Hasta hace poco tiempo [esto fue escrito en 1979] ni el gobierno federal ni los gobiernos de los estados disponían de un procedimiento regular y sistematizado para evaluar las peticiones de las universidades, que permitiera analizarlas y referirlas a las condiciones de operación institucional. (Rangel Guerra, 1979,71)

Hasta 1976 se actuó a través de la Dirección General de Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública. Posteriormente, durante la administración de José López Portillo, fue creada la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (Martínez Romo, 1992).

Por otro lado, la discusión sobre planeación, estructuras académicas, programas de formación de profesores y otras cuestiones de índole sustantivamente educativa se realizaba en el seno de la ANUIES. En 1976 la Asociación firmó un convenio con la Secretaría de Educación Pública para operar el sistema de información nacional de la educación superior.<sup>8</sup> La ANUIES también ejerció algunos recursos en la realización de ciertos programas. El Programa Nacional de Formación de Profesores, en el que participó centralmente la UNAM, figuró en este respecto.



La UNAM también jugó un rol destacado en otras decisiones de planeación, en particular la determinación de limitar el primer ingreso a la UNAM en el primer lustro de los años 70 y de crear instituciones alternativas en el Distrito Federal (como el mencionado Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana). Asimismo, trascendieron a su propio ámbito institucional las políticas de la UNAM en relación con la investigación científica (Soberón, 1983). Durante el primer lustro de los años 70, la UNAM suplió parcialmente las funciones que corresponderían a una dependencia gubernamental especializada para la educación superior.<sup>9</sup>

Esta separación de funciones y canales de decisión fue decisiva en la evolución de las políticas de educación superior. Autoriza a afirmar, como se señaló anteriormente, que las *políticas* hacia el sistema estuvieron supeditadas a las *relaciones de tipo político* entre los principales actores. Asimismo, esta situación viene a explicar en buena medida por qué las recomendaciones de ANUIES en el sentido de modernizar las estructuras académicas y administrativas de las universidades fueron escasamente acatadas: más que un órgano de planeación directiva, ha sido una caja de resonancia y un espacio de legitimación de las orientaciones políticas más generales de los gobiernos. La eficacia de esta fórmula corporativista consistió en que al mismo tiempo que se centralizaron las relaciones fundamentales que regulaban políticamente al sistema, se afianzaron las intermediaciones políticas y administrativas que separaban al Presidente de la República de las demandas y los conflictos de las universidades, evitando así que la figura presidencial se erosionara en un campo crecientemente conflictivo. Asimismo el gobierno podía afirmar que sus políticas de modernización se desarrollaban en el marco del más estricto respeto a la autonomía universitaria, valor que había adquirido una gran fuerza en el ámbito de la educación superior.

No obstante, este esquema de relaciones no fue eficaz para la planeación directiva, la modernización institucional y para la puesta en práctica de innovaciones académicas. Esto se debe a que tal estructura de relaciones no construyó un sistema de incentivos y constreñimientos que indujera efectivamente a las instituciones a adoptar las propuestas de modernización tan ampliamente divulgadas. La innovación de las estructuras educativas quedó a la voluntad de las coaliciones dirigentes en cada universidad. Estas no encontraban necesariamente buenas razones para hacer cambios en las estructuras heredadas de la universidad tradicional mexicana en asuntos críticos para su desenvolvimiento: la vinculación orgánica entre la preparatoria y la universidad, los requisitos y procedimientos para acceder a un puesto académico, la selección académica de estudiantes, las estructuras académicas tradicionales, y la ausencia de vocación por la investigación científica.

#### *4.4 El segundo lustro de los años 70: la búsqueda de la planeación y el reordenamiento de las relaciones jurídicas*

En el contexto de un modelo económico crecientemente inestable (temporalmente apaciguado por el auge de las ventas petroleras y el creciente endeudamiento externo), la segunda mitad de la década de los años 70 fue testigo de un importante cambio en el tablero político de la educación superior a raíz del surgimiento del sindicalismo universitario. Con una fuerte presencia de la izquierda organizada, fueron fundados entre 1973 y 1979 sindicatos de personal académico y administrativo en todas las universidades públicas del país. Primero en la UNAM y posteriormente en universidades del interior se extendieron conflictos de nuevo tipo: conflictos internos entre empleados y patrones. A diferencia de las luchas típicas de los años 60, entre movimientos estudiantiles y los gobiernos estatales y federal, se producía ahora una nueva línea de quiebre *al interior* de las instituciones. La politización de la cuestión laboral en

las universidades coincidió con los años de mayor reclutamiento de profesores jóvenes, de sostenido crecimiento de la población estudiantil y de creciente presencia ideológica, política y financiera de las universidades en sus respectivas localidades. En algunos casos, los conflictos de tipo laboral se cruzaron con luchas políticas en los escenarios locales, extendiéndose la conflictividad al sistema político propiamente y provocando en algunos casos la renuncia de un gobernador o de un rector o bien, en casos extremos, la intervención policiaca en la universidad.

Siendo la educación superior objeto de intensa visibilidad pública y sensibilidad política, el gobierno respondió en varios frentes.<sup>10</sup> En cuanto al juego político global, cabe mencionar la promulgación de la nueva ley electoral en 1978 que amplió las posibilidades de actividad política de los partidos de oposición, en particular los de izquierda, que hasta entonces se habían desplegado primordialmente dentro de las universidades. La pertinencia de esta iniciativa para la educación superior fue que contribuyó a que los partidos de izquierda empezaran a abandonar la universidad como terreno privilegiado para la actividad política. En las casi dos décadas que han transcurrido desde 1978, se ha observado un claro desplazamiento de la acción política de los partidos de izquierda desde el campus universitario hacia el terreno legislativo.

Más directamente relevante para el sistema de educación superior (aunque quizá con menor impacto inmediato que la ley electoral) fue la promoción por parte de la ANUIES y el gobierno de una Ley de Coordinación de la Educación Superior en 1978.<sup>11</sup> Entre los múltiples señalamientos de esta ley destacan para nuestros fines los siguientes:

- o El establecimiento de convenios entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para asegurar que la expansión de la educación superior respondan a los objetivos de las políticas nacionales y a las necesidades estatales.
- o La acreditación de los programas de estudio de las instituciones privadas de educación superior ante cualquiera de tres instancias: la Secretaría de Educación Pública (federal), un gobierno estatal, o bien una universidad pública estatal. Se otorgó a los gobiernos estatales la responsabilidad de supervisar el desarrollo de dichas instituciones.
- o La asignación de recursos públicos a las universidades estatales se haría de acuerdo con las prioridades nacionales y con base en planes de desarrollo académicos de las propias instituciones. La Ley subraya que no habría asignación de recursos con motivos que no fueran estrictamente educativos.
- o La definición de dos tipos de asignación financiera: la ordinaria (para gastos de operación normal) y la extraordinaria (para proyectos académicos especiales).
- o La exigencia de que los fondos asignados fueran aplicados estrictamente a los fines educativos previstos.

Esta propuesta legislativa evidentemente tenía una intencionalidad reguladora general para atender a los principales problemas de la educación superior en el período, particularmente los criterios de asignación de recursos federales a las universidades. Por otro lado, aparece una nueva preocupación: la regulación del emergente sector privado de educación superior. Sin embargo, el planteamiento no deja de ser laxo, con el potencial para convertirse en un trámite administrativo. No se propusieron criterios para la supervisión, dejando el asunto al arbitrio

de las autoridades gubernamentales locales. De hecho, la expansión que experimentó la educación superior privada a partir de los años 70 obedeció más a tendencias de mercado que a formas efectivas de regulación estatal.

Quizá la medida legislativa más importante tomada por el gobierno de López Portillo hacia el sector fue la promulgación en 1980 de una enmienda al Artículo 3º de la Constitución (referente al sistema educativo nacional) que se orientó a resolver la cuestión de las relaciones laborales y el sindicalismo. Dicha enmienda constitucional fue presentada por el Presidente al Congreso y efectuó los siguientes cambios:

- o Reconoció los derechos laborales del personal académico de acuerdo con la ley laboral vigente (desechando así una propuesta del entonces rector de la UNAM para crear una figura laboral especial con derechos restringidos para los profesores universitarios).
- o Limitó la acción del sindicalismo a la institución específica donde está adscrito el sindicato, impidiendo así la creación de un sindicato nacional de profesores.
- o Reafirmó la idea de autonomía universitaria en el sentido de que cada institución tendría la atribución de reglamentar internamente las condiciones de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

Esta iniciativa tuvo efectos importantes y también duraderos pues se constató en los años siguientes el descenso de la actividad sindical al cerrársele el paso al fuerte impulso de organización a nivel nacional que habían adquirido los sindicatos universitarios. Se abrió un período de relativa estabilidad en las instituciones al legalizarse la contratación colectiva del personal universitario, permitiendo así una regulación formal de las relaciones internas de

instituciones que habían crecido mucho y muy rápidamente en condiciones jurídicas muy ambiguas y bajo formas de autoridad personalistas heredadas de las estructuras tradicionales. Indudablemente por otro lado una de las consecuencias de esto ha sido la mayor burocratización de las universidades grandes. Y ciertamente no se desprendió de este cambio jurídico que las condiciones de contratación y promoción de académicos fueran más rigurosas académicamente o más acordes con criterios meritocráticos.<sup>12</sup>

En el terreno de la gestión gubernamental y la planeación, fue en aumento la actividad de la SEP y la ANUIES. A partir del anuncio por la Secretaría de un Plan Nacional de Educación, se multiplicaron las iniciativas. La ANUIES produjo varias propuestas entre 1977 y 1978.<sup>13</sup> Y en este último año fueron creadas la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT). La primera se relacionó con las universidades públicas (y con las instituciones privadas), mientras que la segunda se orientó a la regulación de los institutos tecnológicos. En torno a esta estructura, el gobierno federal creó un conjunto de agencias coordinadoras y planificadoras a nivel nacional y regional, llamado el Sistema Nacional Permanente de Planeación de la Educación Superior. Según Martínez Romo (1992), el esquema que emergió de las negociaciones entre el gobierno y la ANUIES fue el siguiente:

		Secretario de Educación Pública
		Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica
ANUIES	CONPES	Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológica
	Rector de la UNAM	
	Rectores de Universidades Estatales	

[Tomado de: Martínez Romo (1992, 181)

El SINAPPES tenía como órgano principal la Coordinación Nacional de Planeación de la Educación Superior, co-dirigido por la ANUIES, la SESIC, el Rector de la UNAM y algunos Rectores de universidades estatales. El Secretariado Conjunto de la CONPES estaba constituido por el Director General de Educación Superior (SESIK) y el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES. De esta estructura se desprendían las Coordinaciones Regionales y Estatales; en las cuales participaban representantes de los gobiernos estatales). Se esperaba, asimismo, que cada universidad crearía su correspondiente Unidad Institucional de Planeación.

La CONPES fue el cuerpo que funcionó de manera continua bajo los principios de "promover una política general para la educación superior, vincular la planeación institucional con el desarrollo nacional, realizar seguimientos y evaluaciones de planes regionales y brindar asesoría en materia de planeación regional e institucional." (idem, 216) Sus prioridades a

partir de la primera reunión en 1979 fueron inducir la creación del conjunto de CORPES y COEPES y UIP<sup>14</sup> y producir el Plan Nacional de Educación Superior.

La tónica general de estos acuerdos estructurales consistió en elaborar las políticas de educación superior bajo la fórmula de "coordinación, colaboración, autonomía y participación" (idem, 204). Este *sistema* venía a representar un paso más en la formalización de los esfuerzos de planeación realizados en años anteriores y se tenía la esperanza de que al cristalizar la planeación en una estructura formal se tendrían mayores instrumentos para regular la educación superior. Fue un esquema *inductivo*, no coactivo, de planeación en el que participarían los diversos niveles del sistema de educación superior (Villaseñor, 1994, 24).

En plena euforia económica generada por el auge de precios petroleros, apareció en 1981 el *Plan nacional de educación superior, 1981-1991*. Fue sin duda el esfuerzo más completo hasta esa fecha de conocer la situación del sistema de educación superior y de identificar sus problemas. Abordó los más diversos aspectos, como los siguientes: la reforma de las estructuras académicas, el mejoramiento de los instrumentos jurídicos, el establecimiento de formas modernas de gestión y presupuestación, y la vinculación de la educación superior con la economía. La realización misma del Plan seguramente implicó la capacitación de una capa de expertos en planeación en diversas instituciones.

Pero no tuvo impacto en las políticas de educación superior del período. La mayor parte de las previsiones optimistas de crecimiento contenidas en el Plan no se cumplieron: la crisis económica de los años 80 mostraría la invalidez de los supuestos del mismo. No obstante, representó el punto de referencia para documentos posteriores, como el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) y el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), elaborados en la década siguiente.



## Conclusiones

Queda en duda la influencia efectiva de todo este sistema de planeación y de la documentación producida. No correspondió con las expectativas que generó. Varias razones explican esta inconsecuencia. En primer lugar, debe mencionarse el carácter *inductivo* del esquema planificador en un contexto de universidades autónomas que no tienen obligación jurídica ni incentivos de otro tipo para seguir necesariamente las directrices planteadas.

En segundo término (en derivación directa de lo anterior), no fueron creados los mecanismos de financiamiento gubernamental que podrían llevar a efecto los objetivos del Plan Nacional de Educación Superior. Se mantuvieron los subsidios en bloque a las universidades, basados en la matrícula reportada por los rectores<sup>15</sup> y sujetos a la re-negociación durante el año fiscal (a veces bajo consideraciones políticas). La principal *palanca* en manos del gobierno no fue aplicada para conducir la educación superior por los senderos indicados en el Plan. La acción efectiva del gobierno transcurrió en un canal distinto de la planeación.

En tercer lugar, la crisis económica desatada en 1982 no dio tiempo a poner a prueba el esquema optimista de crecimiento de la educación superior previsto en el Plan. Los años siguientes fueron de restricción presupuestaria y de estricto mantenimiento del sistema, no de proyección hacia metas planeadas. Los últimos años del gobierno de José López Portillo fueron los de la *euforia petrolera*. Convencidos de que en el plazo de una década México se convertiría en una potencia económica importante y sin soñar que los precios internacionales del petróleo podrían desplomarse y las tasas de interés bancarias dispararse, los planificadores se atrevieron a proyectar cifras inmodestas de crecimiento de la matrícula y de los recursos financieros en un ejercicio despegado de la realidad económica que poco después se haría

presente en México. El carácter irreal de este documento es quizá el indicador más fiel del papel que jugó ese tipo de planeación en la educación superior mexicana.

El final de los años 70 fue un período de gran actividad gubernamental en el ámbito de la legislación y la planeación. La principal preocupación del gobierno fue la regulación de *relaciones políticas* en las universidades públicas, cuyo intenso crecimiento y politización vinieron a cambiar el esquema de relaciones entre instituciones y gobierno. En despecho de toda la tinta derramada sobre el tema de la planeación, éste ocupó un sitio secundario en las prioridades del gobierno tanto como de los directivos institucionales. Incluso podría decirse que el SINAPPES cumplió menos una función referida a la planeación -- en la que ha sido poco eficaz -- que una función de "coordinación, colaboración, autonomía y participación", como reza su propio ideario. Es decir, el sistema de planeación -- o más estrictamente su órgano principal, la CONPES -- funcionó como sitio de negociación entre algunos de los principales actores: las subsecretarías de educación superior, la ANUIES y los rectores de las universidades más importantes. Ha sido el espacio donde se producen, circulan y se legitiman las propuestas de políticas impulsadas por el gobierno federal (y en algunas ocasiones por la ANUIES), antes de su lanzamiento al foro público.<sup>16</sup> En suma, las múltiples acciones gubernamentales del período representaron una formalización de un esquema de *intercambio político*. La tesis es de Olac Fuentes (1989):

Quedan en primer término las relaciones entre el Estado y los grupos sociales demandantes de la educación superior, entre las que se estableció una forma peculiar de *intercambio político*. Si bien no se trata de una forma de intercambio corporativo en sentido estricto, puesto que los que demandan carecen de organización y representación, la lógica de la relación supone que mediante el otorgamiento de un *bien de autoridad* el Estado obtiene por contrapartida el consenso y la lealtad de los sectores beneficiados, quienes transforman y transfieren al futuro sus expectativas presentes. En un sentido más general, la atribución supraclasista y nacional del Estado, que es el eje de la ideología estatalista, aparece confirmada por una acción educadora que se pregona

progresista y democrática. Como consecuencia, el acceso a la formación universitaria adquirió el sentido de *derecho a un servicio público* y, como deformación, una mentalidad asistencialista se arraigó en los involucrados en el proceso educativo.

La lógica que emerge de estos acontecimientos es la institucionalización de la *coalición expansionista* en la educación superior. La acción gubernamental se orientó en primer lugar a estabilizar e institucionalizar las relaciones políticas en un campo crecientemente complejo, poblado por nuevos grupos de presión con alta capacidad de movilización y fuertemente orientadas por la lógica del asistencialismo.<sup>17</sup>

El recurso a los instrumentos jurídicos y de planeación indica un desplazamiento fundamental: si a lo largo de los años 70 fueron el Presidente, el Secretario de la SEP, el rector de la UNAM y la ANUIES los agentes fundamentales en las decisiones sobre la educación superior, hacia finales de esa década el centro de gravedad pasa a concentrarse en una nueva estructura ministerial especializada del gobierno federal. Las relaciones de intercambio y comunicación surgidas al calor de la expansión no fueron canceladas sino canalizadas institucionalmente.

En todo este período, la abundancia de recursos financieros y las modalidades específicas que adoptaron las relaciones políticas en el campo de la educación superior que crecía y se politizaba vertiginosamente contribuyeron a que los temas sobresalientes de la agenda de políticas fueran los referidos a la estabilización política y la racionalización financiera, jurídica y administrativa. En este contexto, asuntos como la calidad y la eficiencia en definitiva ocuparon un segundo plano en las preocupaciones, los intereses y las estrategias de los principales actores. Las principales cuestiones críticas en torno a los cuales se movilizaron los principales actores del campo institucional (estudiantes y profesores) durante el período 1970 a 1982 fueron: la ampliación del acceso estudiantil, la democratización de las formas de

gobierno, la *relevancia social* de los estudios universitarios, y la justicia laboral para el personal universitario. Y si bien los temas de la calidad y la eficiencia figuraron persistentemente en el discurso oficial (sobre todo en los documentos aprobados por las asambleas de ANUIES), nunca lograron convertirse en cuestiones críticas que movilizaran a los principales grupos de interés involucrados.

## Notas

1. El caso de los institutos tecnológicos fue distinto y no será objeto de análisis aquí.
2. Levy (1994) señala la paradoja de que en un sistema político autoritario como ha sido el mexicano la educación superior no se haya conformado de acuerdo con el modelo de control estatal. El poderoso estado centralista se ha visto contrarrestado por la autonomía universitaria y por el juego de intereses.
3. La profusión de discursos que caracteriza al campo de la educación superior es muestra de la diversidad de intereses y posiciones. Estos discursos son analíticamente útiles en la medida en que nos sirven para *leer* las perspectivas de los actores que los producen.
4. Lo que sigue se basa fundamentalmente en Kent (1993b).
5. Aquí es aplicable el término intraducible de *old boy network*: las relaciones personales forjadas entre vástagos de las élites durante su paso por las instituciones educativas y en la interacción familiar y social en círculos de la política y los negocios. Hasta los años 70, las universidades mexicanas fueron vehículos privilegiados de estas formas de socialización elitaria. Al modificar la composición social de las universidades, la expansión también traería el desplazamiento de estos *pactos entre caballeros* como forma tradicionalmente privilegiada de negociación entre directivos institucionales y funcionarios gubernamentales.
6. Fue, por ejemplo, el caso de la Universidad Autónoma de Puebla, donde las *fuerzas vivas* de la región -- empresarios, políticos y en algunos casos clérigos -- buscaron controlar los impulsos opositoristas que surgían por esos años en el ámbito universitario (Pansters, 1992). En conflictos como éste -- que se multiplicaron durante los años 60 y 70 -- el Ejecutivo Federal podía jugar un rol importante: ya sea enviando al ejército (como lo hizo Díaz Ordaz) o enviando dinero (como lo hizo Echeverría, quién también tuvo recurso a la fuerza parapoliciaca en algunos casos, ya que después del 68 utilizar al ejército para reprimir estudiantes se había vuelto políticamente imposible).
7. Las siguientes consideraciones están tomadas de: Fuentes (1983) y Latapí (1980).
8. Nótese que a partir de 1977 empezaron a aparecer regularmente los Anuarios de ANUIES, mientras que durante el lustro anterior sólo fue publicado un volumen estadístico abarcando el período 1970-1976.
9. La observación es de Felipe Martínez Rizo, a quien agradezco sus agudos comentarios al respecto.

10. A seis meses de tomar posesión, la administración de López Portillo se enfrentó en una 117 larga huelga con el Sindicato de Trabajadores de la UNAM. Este conflicto, que culminó con la encarcelación de los dirigentes sindicales y la ocupación policiaca de la UNAM (la primera acción de este tipo en toda la década de los años 70), marcó el comportamiento gubernamental posterior, el cual buscó sobre todo regular las nuevas relaciones políticas y laborales en las universidades.

11. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1978.

12. Villaseñor señala que este cambio jurídico facilitó la creación, en los años 90, de esquemas diferenciados de remuneración a académicos, los cuales fueron implantados sin negociaciones con los sindicatos (Villaseñor, 1994, 25).

13. Las principales fueron: *Contribución de la ANUIES al Plan Nacional de Educación* (1977) y *La planeación de la educación superior* (1978).

14. Martínez Romo (1992) menciona que en junio de 1980 estaban establecidas todas las Coordinaciones Estatales y para septiembre de 1981 existían todas las Unidades Institucionales de Planeación (ciertamente algunas instituciones contaban con oficinas de planeación años atrás). La existencia formal de estos organismos y la producción de documentos de planeación no se correspondió con las actividades efectivas de planeación. Una de las excepciones fue el esfuerzo de planeación institucional y estatal realizado por la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

15. Es posible que este hecho explique por qué creció tan rápidamente la cifra de inscritos durante esos años, en contraste con la reducción de la tasa de crecimiento de la matrícula en los años siguientes. Las instituciones carecían de sistemas adecuados de información y los rectores tenían fuertes incentivos para reportar datos de inscripción superiores a los reales.

16. Es interesante observar asimismo que al formalizarse estas relaciones, se hicieron más visibles las formas de intercambio entre la ANUIES y la SESIC que emergieron en los años 70. El primer Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica había sido Secretario General Ejecutivo de ANUIES; los principales directivos de la SESIC a fines de los años 80 habían pasado previamente por la Asociación también; por otro lado, la ANUIES, como hemos señalado, ha tenido a su cargo la ejecución de programas gubernamentales para la educación superior. Véase Hernández Yáñez (1994).

17. A lo largo de los años 70, la nueva coalición expansionista de la educación superior fue exitosa en apropiarse de proporciones crecientes del gasto federal en educación. Según la Tabla 20, el nivel básico recibía 67% y el superior 11.7% de ese gasto en 1971. En 1982, el nivel básico recibía casi 51% y el superior casi 20%.

## **CAPÍTULO 5**

### **LA CRISIS ECONÓMICA Y EL VIRAJE DE LOS AÑOS 80 Y 90**

### *5.1 La crisis de los años 80: el nuevo contexto*

Cuando el aumento en las tasas de interés internacionales coincidió con la reducción de los precios del petróleo, se derrumbaron las premisas del modelo de economía cerrada fomentada por un gasto público deficitario. En 1982 se abrió un período de siete años de estancamiento productivo con inflación. El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) inició su gestión con la necesidad de enfrentar prioritariamente la emergencia económica, basado en el convenio con el Fondo Monetario Internacional: atender la deuda externa, controlar la inflación y reducir el gasto público. La política de emergencia condujo más adelante (sobre todo después de 1985) a un profundo viraje en la política económica, abriendo la economía, desregulando y privatizando el sector público. La crisis y la reestructuración fueron dos caras del crucial alejamiento de una política de crecimiento hacia adentro con fuerte presencia estatal que había funcionado bien durante varias décadas pero que había encontrado sus límites en las nuevas condiciones económicas internacionales de los años 80.

Las consecuencias de este desplazamiento estratégico han sido profundas para la política, la educación y la cultura en México. Implicó inicialmente restringir drásticamente el gasto público en todos los sectores. Entre 1982 y 1983 los aportes financieros del estado al sector de educación superior perdieron alrededor de 25% de su valor real y tres años más tarde los subsidios a la educación superior llegaron a su punto mínimo, alcanzando un 65% de los recursos asignados a principios de la década (ver Tabla 21). En torno a una bolsa limitada de recursos se movilaron los actores principales, pero también modificaron su posición relativa y empezaron aparecer actores distintos.

Al mismo tiempo, ocurrió otro cambio, fuera del campo de las políticas: el ciclo de crecimiento de la demanda de estudios superiores iniciado en los años 60 empezó a agotarse.



Entre 1983 y 1990 sólo creció en 22% la población estudiantil nacional, siendo que en algunas regiones e instituciones la demanda se estabilizó casi absolutamente. Por otro lado se degradaron rápidamente las condiciones de estudio (al caer el gasto por alumno) y sobre todo las condiciones salariales de personal académico. Asimismo la valoración pública de los estudios universitarios decayó al extenderse la percepción de que un diploma universitario en condiciones de crisis económica no ofrecía las posibilidades de colocación ocupacional y movilidad social como antaño: la economía no ha estado generando suficiente empleo profesional para los egresados de la educación superior (150,000 en promedio desde mediados de los años 80).

Las universidades públicas perdieron la visibilidad pública que habían ganado poco tiempo atrás, y el relativo abandono por parte del gobierno parecía estar avalado cuando menos por una parte de los formadores de opinión (Paz, 1987; Zaid, 1988). Por contraste, ciertas instituciones privadas crecieron en prestigio, tanto por el efecto de *hulda de las élites* (sostenido por Levy para explicar el crecimiento de algunas instituciones privadas) como por las evidencias de que cada vez más administradores privados y públicos de alto nivel habían pasado por alguna institución privada de educación superior. Esta parecía favorecida por el cálculo utilitario que aparentemente predominó en las decisiones educativas de los sectores medios y altos de la población, atraídos por la imagen de relevancia vocacional o pertinencia económica de las instituciones privadas.<sup>1</sup> Mientras que los sectores públicos de educación superior dejaron de crecer, los privados continuaron su expansión hasta los años 90.

En suma, en la década de los 80 se transformó el patrón de crecimiento y regulación que había prevalecido durante casi veinte años (Kent, 1995b). Los dos motores de la expansión de los años 60 y 70 -- la demanda estudiantil y el financiamiento estatal -- se transformaron sustantivamente. A su vez, los principales actores del campo de políticas constituido en el

período de los años 70 también modificaron su posición dentro del mismo y sus relaciones entre sí. La nueva actitud del gobierno -- que no fue ni la preocupación por intervenir activamente para controlar los efectos financieros y políticos *negativos* de la expansión de los años 60, ni la activa promoción del crecimiento de los años 70 -- fue de colocar la educación superior en un sitio inferior de la agenda nacional de políticas, pasando a primerísimo lugar los problemas de política económica. El control de la inflación, la negociación de la deuda externa y la reactivación del crecimiento fueron en todo momento las prioridades gubernamentales.

Por otro lado, el sindicalismo universitario, actor fundamental del escenario de la década anterior, se opacó rápidamente y entró en un prolongado proceso de deterioro ideológico y creciente ineficacia política. La explicación de este cambio tiene varias aristas. Primero, la existencia de un nuevo marco jurídico para regular las relaciones laborales encauzó la acción sindical hacia el nivel de *establecimiento*, desactivando el impulso sindical en el terreno propiamente nacional y despolitizando el movimiento sindical (en el sentido de desligarlo progresivamente de la acción de los partidos de izquierda, los cuales evidentemente pretendían actuar en el escenario nacional de la política).

En segundo término, quedó claro desde el principio del gobierno de De La Madrid que los aumentos salariales para los académicos estaban estrictamente supeditados a la política económica general de ajuste y de reducción del déficit público. A partir de 1983 se establecieron los *Pactos para la Estabilidad Económica*, acuerdos corporativos entre los principales agentes de la economía para controlar precios en el marco del programa de austeridad. La incapacidad del sindicalismo universitario para influir sobre esta política salarial acabó por emascularlo y poner en evidencia su ineficacia. Asimismo en este proceso se desplazaron las decisiones financieras sobre el sistema educativo hacia la Secretaría de

Programación y Presupuesto del gobierno federal: este hecho tuvo un importante significado en el cambio global de políticas educativas pues implicó una pérdida de autonomía del sector educativo y por consiguiente una mayor incapacidad para desarrollar políticas propias.

Por último, la progresiva y veloz desarticulación ideológica y organizativa de la izquierda, que no había afianzado su presencia electoral aún y que carecía absolutamente de un programa para la crisis económica, también tuvo efectos en los sindicatos universitarios donde la izquierda había tenido durante muchos años una presencia importante.

Mientras tanto, las burocracias y los grupos dirigentes de las universidades -- el otro conjunto de actores relevantes en este tablero -- observaron pasivamente cómo los procesos económicos y políticos fuera de su control fueron modificando sus vínculos con sus interlocutores más significativos, el gobierno y los sindicatos. Pasaron a una situación de inmovilidad y confusión al caducar velozmente las relaciones con el gobierno basadas en la negociación incrementalista por el subsidio. Frente a las huelgas sindicales, las autoridades universitarias se declaraban impotentes para actuar pues las decisiones de aumento salarial eran tomadas nacionalmente por el gobierno federal siguiendo los rigurosos programas de ajuste financiero. Frente a esta situación, parecieron quedar inermes los cuerpos dirigentes de las instituciones pues se trataba de un contexto totalmente inédito para el cual carecían de instrumentos de interpretación y acción. En principio podría decirse que esta situación convocaría a los dirigentes universitarios a actuar con autonomía para impulsar programas propios de reforma y diversificación de fuentes de financiamiento, pero la respuesta fue más bien la opuesta: se produjo en muchas universidades un proceso de involución, agudizándose las luchas internas por el poder institucional y degradando los ambientes locales. El síntoma más visible de esto fue la aparatosa crisis de los modelos universitarios democráticos gobernados por la izquierda (las universidades de Puebla, Sinaloa, Zacatecas, Guerrero y hasta cierto punto Guadalajara)

donde se mostró la inviabilidad del gobierno paritario y la clientelar e inmovilista articulación de sindicatos, partidos y administraciones universitarias en el seno de esas universidades (Fuentes, 1988).

En los casos en que estallaron conflictos universitarios, el gobierno tendió a actuar *benignamente*: en lugar de intentos de control o intervención directa en los conflictos, se evidenció una actitud de *laissez passer*.<sup>2</sup>

### 5.2 La búsqueda de una política de racionalización

No todo fue, sin embargo, ausencia de políticas en la educación superior. Si bien ciertamente este sector ocupó un sitio secundario en las prioridades gubernamentales, sucedieron algunos cambios en el campo de políticas que debemos examinar. No se puede afirmar que los cambios que serán señalados fueran piezas de un programa global o coherente de políticas, el cual no se pudo observar, pero representaron los gérmenes de un nuevo contexto de políticas que emergería en los años 90. Los cuatro asuntos son: un cambio en la modalidad de financiamiento gubernamental para las universidades; un nuevo diagnóstico de la ANUIES; la emergencia de los científicos como actor consolidado; y el conflicto en la UNAM en torno a un cambio en la política de selección estudiantil.

i) A partir de 1984, el gobierno federal inició discusiones con los rectores de las universidades públicas con vistas a cambiar el patrón de financiamiento. El Programa Nacional para la Educación Superior (PRONAES), formulado por el gobierno en ese año, estipuló que la asignación de recursos extraordinarios – los adicionales al subsidio ordinario, siguiendo a la Ley para la Coordinación de la Educación Superior – se haría de acuerdo con solicitudes de

las universidades hechas de acuerdo con once programas prioritarios.<sup>3</sup> Posteriormente se planteó la necesidad de eliminar el criterio de subsidio basado en el número de alumnos inscritos para adoptar en lo sucesivo el criterio basado en la planta de profesores empleados por la universidad.<sup>4</sup> Entre 1985 y 1986 se estableció el nuevo acuerdo de financiamiento mediante el cual cada universidad se comprometió a negociar anualmente el financiamiento gubernamental de acuerdo con los cambios en el personal académico y administrativo que se derivaran del desarrollo de los programas académicos de la institución. La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica se adentró en la revisión de las plantas de empleados universitarios, autorizando la creación de puestos o retirando la autorización para puestos existentes. Esta racionalización condujo progresivamente a la exigencia de modalidades efectivas de planeación financiera interna de las instituciones, de modo que las solicitudes de fondos gubernamentales correspondieran a estrategias de desarrollo académico.

Fue visible la incapacidad de las dirigencias institucionales para adaptarse al nuevo contexto de escasez aguda de recursos, legado de la época de abundancia financiera en la que los administradores universitarios se despreocuparon por desarrollar modalidades racionales de manejo financiero.<sup>5</sup> Uno de los criterios de esta nueva política fue reducir los fondos destinados a inversión y programas especiales sin afectar drásticamente los destinados al pago de salarios: en efecto, es importante señalar que durante los años de crisis económica siguió creciendo la planta nacional de académicos contratados por las universidades.<sup>6</sup> Por efecto de la inflación y de la política de control salarial, los ingresos reales del profesorado se redujeron sustancialmente a partir de 1983, pero el número de personas contratadas llegó incluso a incrementarse (situación que contrasta claramente con lo sucedido en otros sectores de la administración pública que efectivamente sufrieron recortes drásticos de personal).

ii) Por otro lado, en 1986 la ANUIES celebró una asamblea nacional en la que dió a conocer un nuevo plan, el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), que sustituyó al Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES). Sus lineamientos generales se refieren a la necesidad de impulsar la planeación nacional e institucional, modificar los planes de estudio para fomentar áreas como las tecnologías y las ciencias naturales, restringir el crecimiento de las universidades más grandes, fomentar la innovación en la docencia, definir criterios para la asignación de recursos financieros, realizar autoevaluaciones institucionales y modernizar los métodos de gestión institucional (CONPES, 1986).

Como se apuntó anteriormente los documentos de la ANUIES señalan *problemas* importantes pero rara vez designan los *asuntos críticos* que interesan primordialmente y movilizan a los actores involucrados. Los documentos de planeación de los años 80 permanecieron como referencias para los propios elaboradores pero no se tradujeron en líneas de acción gubernamental (Mendoza, 1992). El asunto de mayor interés para las instituciones de educación superior era la restricción financiera y quedaba claro para los jugadores que el escenario de ANUIES no era el propicio para resolverlo. No obstante, se hizo un diagnóstico más sobrio y realista que los realizados anteriormente (por ejemplo el Plan Nacional de Educación Superior, 1981-1991), se introdujo la idea de la autoevaluación institucional, y se buscó legitimar la nueva política de financiamiento. Se observaron aquí algunos filones de lo que sería un nuevo programa de políticas en la década siguiente.<sup>7</sup>

iii) En los años ochenta despuntó con fuerza un nuevo actor con demandas y propuestas propias: la comunidad científica (González Rubí, 1994). Los programas de investigación fundados durante los años de crecimiento económico empezaron a mostrar síntomas de consolidación precisamente durante la década de la crisis, cuando los numerosos investigadores

que habían realizado estudios de posgrado en los años setenta empezaron a afianzar su presencia en el campo científico nacional y también internacional. El ciclo de maduración de la primera generación numéricamente fuerte y disciplinariamente diversa de científicos mexicanos coincidió paradójicamente con la crisis financiera de la educación superior. Los líderes más visibles de esta *comunidad* tomaron la iniciativa de reorganizarse y movilizarse, sobre todo a través de su influencia en la burocracia de CONACYT, la revitalizada Academia Nacional de Investigación Científica (organismo largamente adormecido que recibió nuevos bríos), y los centros e institutos más importantes de la UNAM, la UAM y algunas otras universidades.

Un efecto de la presión aplicada sobre el gobierno federal fue la creación en 1984 del Sistema Nacional de Investigadores que ofreció becas adicionales al salario a los investigadores que mostraran alta productividad y calidad en su trabajo a sus pares disciplinarios. El motivo principal de esta acción fue evitar que la crisis salarial desmontara a la planta de investigadores: retener en el país a aquellos científicos que estaban recibiendo ofrecimientos salariales en el extranjero muy superiores a sus disminuidos ingresos en México. El SNI recibió fondos públicos pero fue organizado y dirigido por los representantes de los grupos científicos, si bien su sede institucional original fue la SESIC. A lo largo de la década fue aumentando el número de académicos beneficiados hasta llegar a 4,600 en 1989. Este procedimiento se convirtió rápidamente en un mecanismo de diferenciación salarial y de status entre los académicos, y fue la primera política gubernamental basada en la diferenciación y la evaluación de la producción académica. Por esta razón y porque revela la consolidación de un nuevo actor en el escenario -- los científicos actuando en forma separada de las instituciones de educación superior y estableciendo interlocución a alto nivel gubernamental -- el Sistema Nacional de Investigadores es muestra de la emergencia de nuevos asuntos críticos y nuevos instrumentos de política en el campo de la educación superior.

Lo mismo se puede apreciar en la promulgación en 1985 de la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, destinada a fomentar el desarrollo científico en creciente vinculación con la industria y en búsqueda de tecnologías nacionalmente pertinentes. Pérez Tamayo subraya el significado de esta iniciativa:

. . . [con esta ley] las autoridades políticas respondían a nuestras reiteradas y justísimas demandas de algún diseño de futuro, de estrategias, metas y sistemas de evaluación, de un esquema general de la sociedad donde nuestro esfuerzo pudiera encontrar una posición útil y digna (Pérez Tamayo, 1991, 69).

Asimismo, la presencia creciente de los líderes de la comunidad científica se hizo visible en el proceso de evaluación del posgrado y de las políticas de CONACYT en este ámbito. El estudio, efectuado en 1984, hizo una crítica puntual del funcionamiento de este organismo y propuso lineamientos para su reforma, en términos de corregir los desequilibrios regionales y por áreas de conocimiento del posgrado, mejorar la calidad los posgraduados, y elevar la eficiencia terminal de los programas de posgrado para responder a los requerimientos actuales y futuros del país, con miras a establecer el Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (Barnés, Pérez Correa y Bravo Sánchez, 1984).

Emergía de este nuevo enlace entre los líderes de la comunidad científica (fundamentalmente representada por la Academia de Investigación Científica) y el Poder Ejecutivo una serie de criterios que, al institucionalizarse progresivamente en los programas gubernamentales para la ciencia y el posgrado durante los años siguientes, tendrían una influencia creciente sobre el conjunto de las políticas de educación superior (o cuando menos en su discurso): la evaluación periódica de la producción científica, la inclinación por una orientación cosmopolita (incorporando criterios internacionales de calidad), la aplicación focalizada de fondos públicos en manos de los responsables directos de programas académicos, y la vinculación de la



actividad académica con la empresa privada. Los temas de la calidad, la eficiencia y la pertinencia ascendían en la escala discursiva (González Rubí, 1994). Y la influencia de los científicos crecía en sus acercamientos al Ejecutivo que no pasaban por la estructura ministerial para el ramo de la educación superior (la SESIC). Se construía un nuevo tipo de relaciones en el campo de políticas de educación superior.

iv) El segundo lustro de los años 80 cerró con la aparición del primer movimiento estudiantil importante desde fines de los años 60. En 1986 el rector de la UNAM, Jorge Carpizo, hizo público un diagnóstico de la UNAM y anunció un programa de reforma universitaria que pretendía abarcar una agenda amplia de asuntos. Lo que desató la reacción estudiantil fue la propuesta de aplicar un examen de ingreso selectivo a los egresados de la escuela media superior aspirantes a estudiar la licenciatura. En forma inesperada para propios y ajenos, se desarrolló velozmente un movimiento estudiantil masivo y organizado que bloqueó las propuestas de reforma y generó una movilización que desbordó los marcos de la universidad hasta conectarse con los grupos de oposición de izquierda al gobierno dentro y fuera del partido gobernante (Alvarez y Casillas, 1987; y Alvarez, 1990). La actitud de observador expectante adoptada por el gobierno ante este movimiento, permitiendo su desarrollo sin movimientos represivos, fue uno de los indicadores de lo que hemos llamado negligencia benigna y seguramente se explica en parte por la cercanía de la sucesión presidencial en 1988. Como es sabido, las elecciones de ese año fueron muy competidas y es seguro que el movimiento estudiantil de la UNAM hizo una contribución no desdeñable a movilizar el sentimiento antigobiernista.

Para el campo de políticas de educación superior, la importancia de este proceso consistió en que puso de manifiesto unos nuevos asuntos críticos -- el de la selección estudiantil mediante exámenes de ingreso y el cobro de cuotas a los usuarios -- en torno a los cuales se polarizaron

las diversas posiciones. Estos temas ingresarían más adelante a la agenda nacional, no obstante que fueron barridos del escenario UNAM por la crisis política que envolvió a esta universidad entre 1988 y 1990. Después de una difícil negociación pública transmitida por radio, la rectoría de la UNAM y los dirigentes estudiantiles acordaron poner en suspenso el programa de reformas y convocar a la realización de un congreso universitario que debatiría los problemas de la UNAM. El congreso se llevó a cabo en 1990, cuatro años después de la primera propuesta de reformas y bajo otro rectorado. El efecto neto de este congreso no fue el de crear las condiciones para una reforma universitaria sino el de llevar a las principales fuerzas políticas a un espacio pactado de negociación que desactivara el conflicto (Kent, 1992b).

Aunque en la UNAM no prosperaron estas propuestas, éstas en definitiva ocuparían un sitio en la agenda de políticas de la década siguiente. Lo sucedido en la UNAM a fines de los años 80 puso de relieve la naturaleza específica de los problemas de esta *megainstitución*, que por su tamaño, su complejidad y su cercanía con el campo político nacional, ocupa un sitio claramente distinto de las demás universidades públicas y revela una problemática propia que no es generalizable al conjunto de la educación superior universitaria. En efecto, la extrema sensibilidad política de la UNAM la convierte en la institución mejor financiada pero menos permeable a las políticas gubernamentales. La Universidad Nacional es en sí un tablero político sumamente complejo en el que las distintas posiciones institucionales (directivos, facultades, institutos, etc.) se encuentran a su vez vinculadas con diversas posiciones de influencia en el campo de la política nacional (las secretarías de estado, el congreso, los partidos políticos). Esto hace que las propuestas de reforma formuladas por la rectoría o bien por el gobierno tiendan a desencadenar procesos de conflicto y negociación que rebasan ampliamente al ámbito universitario, con un alto potencial de generar situaciones de *impasse*.<sup>8</sup> Esta hipótesis de irreformabilidad es una aseveración fuerte que debe matizarse, pues en la

UNAM prosperaron en los últimos años diversos programas específicos en sus facultades y escuelas. Sin embargo, la sensibilidad política de temas de incumbencia global como la gratuidad de los estudios o la selección académica de los ingresantes colocan a la UNAM en un claro contraste con otras universidades públicas donde estos *issues* se desarrollarían sin mayor conflicto. Ciertamente, la hipótesis de la *irreformabilidad por impasse político* no deja de gravitar en estas instituciones, pero lo hace en menor medida ahí donde el financiamiento y los programas de reforma emanan del gobierno federal mientras que los efectos políticos de dichos programas se hacen presentes solamente en el ámbito local. El prolongado conflicto en la UNAM puso de manifiesto que ésta dejó de ser la institución puntera en las políticas nacionales de educación superior y demostró *cómo no había que proceder* para instaurar cambios en la educación superior.

### *5.3 Las políticas de modernización: 1989-1994*

Las políticas gubernamentales hacia la educación superior en la administración de Salinas de Gortari representaron cambios de cierta magnitud con respecto a los períodos anteriores, si bien son visibles ciertas líneas de continuidad con el gobierno de Miguel de la Madrid. Las transformaciones del contexto constituyen el trasfondo indispensable para entenderlos.

Destacan por su importancia la apertura de la economía, la privatización del sector público, el reordenamiento de las finanzas públicas, y la recuperación del crecimiento económico. Este último aspecto fue determinante, ya que permitió incrementar el gasto público para el sector educativo, revirtiendo casi una década de restricciones financieras que habían minado tanto la moral del profesorado como los ambientes institucionales. Este impulso modernizador tenía que expresarse también en el sector educativo, el cual ascendió a un sitio de alta prioridad para el gobierno. El primer programa sectorial de gobierno anunciado por Salinas en 1989 fue el de Modernización Educativa, que prometía cambios importantes en casi todos los niveles del sistema educativo. En efecto, desde 1990 se empezó a implementar modificaciones a nivel superior, y en la educación básica las principales reformas tuvieron lugar a partir de 1992 (Schmelkes, 1994).

Estos cambios estuvieron acompañados, e incluso precedidos, por desplazamientos en el clima social y la opinión pública. Ya desde la década de 1980 los medios masivos de comunicación y diversas corporaciones empresariales y grupos de científicos había venido expresando con creciente intensidad opiniones críticas acerca del sistema educativo (Kent, 1994). Durante la campaña electoral de 1988, un prominente funcionario de la SESIC formuló en los siguientes términos un sentir que se había vuelto moneda corriente a lo largo de los años 80:

Muy pocos mexicanos están satisfechos con el quehacer actual de las instituciones de educación superior. La mayoría exige mejoramiento en la calidad y ampliación en la cobertura. Los reclamos vienen desde dentro y desde fuera del sector educativo y lo único que varía son las formas de expresarlos: lo que muchos grupos sienten y expresan en forma un tanto confusa y emocional ha sido objeto de análisis evaluación por expertos en el sistema educativo. En lo esencial hay coincidencia: es necesario que las universidades y las demás instituciones de educación superior atiendan y entiendan lo que los otros sectores de la sociedad esperan de ellas. En síntesis, la eficacia de las instituciones está en duda (Gago, 1988, 18).

No puede dudarse que estas nuevas exigencias hacia la educación superior tuvieron parte importante de su sustentación en la apertura económica. Se volvió cada vez más evidente que la búsqueda de la competitividad agudizarían los requerimientos de productividad, flexibilidad y adaptación tecnológica de la mano de obra. Esta exigencia se extendió hacia las instituciones de educación superior (Fuentes, 1991). La acumulación de experiencias fallidas de *planeación inductiva* (sin consecuencias financieras) y de *movimientos de reforma* -- basadas ambas en la confianza de que las universidades emprenderían los cambios necesarios -- había terminado por minar esa confianza en la vocación reformadora de las universidades, desembocado en la necesidad de un papel más activo para el gobierno. Las acciones del gobierno de Salinas representaron el propósito de fortalecer la capacidad estatal de conducir al sistema.

Entre los cambios significativos en la relación entre el gobierno y las instituciones, puede mencionarse la modificación de la premisa de

la educación superior como *bien social en sí mismo*, de lo que se derivaba la obligación pública de sostenerla incondicionalmente . . . [A esta postura] se ha venido a oponer la noción de que se trata de un servicio que tiene que justificarse a partir de sus productos y resultados públicos. De aquí se deriva no sólo la condicionalidad del apoyo público y la necesidad de una nueva contraloría, sino también que, dado un sistema cuyos componentes cumplen desigualmente, los apoyos deben ser también desiguales y selectivos y sujetos a la competencia entre instituciones (idem, 6).

Así, a principios de los años 90 el gobierno colocó una nueva agenda para las políticas de educación superior. El principal agente que impulsó este cambio de agenda fue el gobierno, que si bien negoció algunos aspectos operativos de sus propuestas con la ANUIES mantuvo el control sobre la lógica global de las propuestas. Con esto se pusieron a discusión los siguientes asuntos (Coombs, 1991; Fuentes *idem*; Salinas, 1988):

- o La evaluación: de las instituciones, de los programas académicos y de los profesores e investigadores.
- o La *deshomologación* de las escalas salariales.
- o El financiamiento selectivo y focalizado a determinadas prioridades y la administración financiera racional.
- o El crecimiento desordenado del sistema, la magnitud muy desigual de las instituciones y el asunto de su especialización.
- o La búsqueda de fuentes de ingreso complementarias al subsidio público y la puesta en cuestión de la gratuidad de los estudios superiores.
- o Un mayor rigor en la selección de estudiantes al ingreso y en los criterios de su permanencia en la institución educativa.
- o Una mayor vinculación de las instituciones con las empresas y los grupos sociales.
- o El redimensionamiento del concepto de autonomía universitaria.
- o La reforma de los sistemas de gestión institucional.
- o El desarrollo de la educación tecnológica.
- o El fortalecimiento del posgrado.

Los temas anteriores se fueron desarrollando e implementando por diversas vías y en momentos distintos a lo largo del primer lustro de los años 90. La mayoría están contenidos en la documentación principal producida por la SEP y la CONPES entre 1989 y 1991:

*Programa de Modernización Educativa; Lineamientos para la evaluación de la educación superior; Estrategia para la integración y funcionamiento de los Comités Interinstitucionales para la evaluación de la educación superior; Prioridades y compromisos para la educación superior en México, 1991-1994; y Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México (Coombs, 1991).*

El activismo gubernamental también dirigió sus esfuerzos a reformas las políticas de posgrado e investigación científica. Tocaremos superficialmente esta dimensión después de revisar las principales acciones en la educación superior, con especial énfasis en las cuestiones del financiamiento y la evaluación.

#### *5.4 Una nueva política de financiamiento*

El equipo de *expertos* internacionales contratado por la SEP en 1990 para realizar un diagnóstico del sistema de educación superior afirmó lo siguiente en relación con las políticas de financiamiento seguidas hasta esa fecha:

Los subsidios federales durante los años 70 se basaban principalmente en el número de estudiantes inscritos y en los años 80 en el número de maestros y empleados con que contaban las universidades. Al parecer, en ningún momento se tomaron medidas concretas para mejorar la calidad de las universidades mediante la asignación de subsidios anuales. Durante los años 70 las universidades tuvieron fuertes incentivos económicos para expandir su matrícula, y durante los años 80 para aumentar el número de empleados. En cambio, no tuvieron ningún incentivo, salvo su propia conciencia profesional, que les hiciera preocuparse sobre lo que la rápida expansión cuantitativa ocasionaba en la calidad (Coombs, 1991, 42).

El señalamiento de este problema ya había sido hecho en otros documentos oficiales, aunque rara vez en términos tan explícitos. Si el propósito era aumentar el gasto público para mejorar

la calidad de la educación, el asunto de *cómo* asignar los recursos se volvía crucial. Veamos primero los datos básicos del cambio en los montos del financiamiento.

Por primera vez desde 1983, el gasto gubernamental para la educación superior inició en 1990 una clara tendencia al crecimiento que duraría toda la administración de Salinas<sup>9</sup>. Los hechos principales son los siguientes:

- o Se recuperó el crecimiento del subsidio ordinario (salarios, prestaciones y construcciones) en casi 37% en términos reales entre 1990 y 1993 (ver Tabla 23).
- o Se incrementó el gasto destinado a inversiones, de 10% del gasto universitario en 1989 a 22% en 1991 (Gago, 1992).
- o Aumentó el peso de los fondos especiales, como el Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES), el fondo para la Carrera de Desarrollo del Personal Académico (CDPA) y los fondos para posgrado e investigación científica (CONACYT).
- o Las universidades públicas incrementaron en proporciones diversas sus fuentes propias de recursos financieros, derivados de las cuotas cobradas a estudiantes y en algunos casos la venta de servicios y las donaciones de egresados.

Ahora bien, esta recuperación financiera se desarrolló bajo esquemas nuevos de asignación.

La Subsecretaría de Educación Superior continuó ejerciendo el subsidio mediante el control de la contratación de personal académico y no académico. En política salarial, se dio continuidad a un esquema adoptado desde la década pasada: los aumentos salariales en educación superior



fueron ajustados a los *pactos anti-inflacionarios* de control de salarios y precios que se negocian nacionalmente cada año entre empresarios, gobierno y sindicatos. Se mantuvo, entonces, el procedimiento de control financiero en contrataciones y salarios prevaleciente desde el gobierno anterior.

Pero se agregaron nuevos ingredientes a la política salarial. Por un lado, fueron *deshomologados* los salarios académicos, que anteriormente estaban sujetos a una escala única. También se creó un programa de *estímulos a la productividad académica*, mediante el cual se asignaron ingresos adicionales a los profesores que demostrasen aumentos de productividad en labores de docencia e investigación, medidos a través de indicadores de desempeño individual. La definición de los criterios de desempeño y la asignación de estos fondos fueron dejadas a las propias instituciones. Esto condujo a una diversidad de procedimientos -- desde el recurso a comités académicos de asignación hasta procedimientos clientelares y burocráticos de negociación -- desembocando en un panorama conflictivo y ambiguo que ha disminuido la legitimidad de este proceso. Uno de los saldos de estas medidas ha sido la creciente diferenciación de ingresos académicos tanto entre instituciones como entre individuos.

En cuanto a las asignaciones financieras a las instituciones, fue parcialmente abandonado el antiguo esquema *incrementalista* para ajustarse a un procedimiento selectivo de apoyo a proyectos específicos presentados por cada universidad.<sup>10</sup> Este Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) se destinó a programas de modernización institucional, tocantes a infraestructura, bibliotecas, computadoras, nuevos programas académicos, sistemas de información institucionales, y otros rubros que fueron concertados entre la Subsecretaría y la ANUIES en 1991. El FOMES ha constituido, sin duda, un instrumento importante en inducir a las instituciones a adoptar los programas gubernamentales.

Un tercer componente de la política financiera consistió en incitar a las universidades a aumentar sus ingresos propios, ya sea mediante el aumento de cobros a los estudiantes, contratos, o venta de servicios. El método seguido consistió en anunciar que toda asignación financiera adicional al fondo operativo anual básico de cada institución provendría de la adopción de los programas específicos de modernización institucional o bien de los recursos generados autónomamente. Los resultados de esta política son muy variados, de acuerdo a la capacidad de cada institución para efectivamente vender servicios, para negociar fondos especiales con el gobierno, o para incrementar el cobro a los estudiantes.

En cuarto término, el gobierno federal recurrió al endeudamiento con el Banco Mundial para financiar proyectos educativos. Uno de los préstamos fue para el Programa de Apoyo al Rezago Educativo (PARE) en educación básica. Otro fue contratado en 1992 para apoyar el Programa de Apoyo a la Ciencia en México. El monto de éste fue de \$150 millones de dólares, con fondos equivalentes de contrapartida asignados por el gobierno federal (CONACYT, 1994). Por su parte, la UNAM contrató un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo en 1994 para inversión en proyectos especiales.

Si las estimaciones del gasto privado en la Tabla 24 no están demasiado alejadas de la realidad, puede decirse que la suma total de recursos públicos y privados gastados en la educación superior pública -- son considerar investigación y posgrado -- creció en casi 60% en pesos constantes entre 1990 y 1993. Esto significaría que su proporción en el Producto Interno Bruto aumentó de 0.5% a casi 0.67% (en años de crecimiento real del PIB, por lo demás).

El subsidio directo para salarios aumentó en 45% en promedio para los institutos tecnológicos y las universidades, alcanzando lo gastado en 1980. El subsidio federal ordinario redujo su proporción del gasto total de 84% a 72%, y el subsidio de los gobiernos estatales pasó del

13.5% al 10.6% del total. Así, los salarios -- componente primordial del subsidio ordinario -- aumentaron en menor proporción que otros rubros como los fondos especiales y el gasto en ciencia y tecnología. En 1993 los recursos federales para la Carrera Docente del Personal Académico representaron un poco más del 4% del subsidio federal ordinario, beneficiando a una pequeña porción del profesorado. En suma, aumentó el gasto público y privado en las instituciones públicas, pero se aplicó de manera crecientemente diferenciada: disminuyó el peso de los subsidios ordinarios otorgados en bloque y aumentó la proporción de fondos para fines específicos (Kent y De Vries, 1994, 19-20).

El principal instrumento de esta diversificación financiera para las universidades fue el Fondo para la Modernización de la Educación Superior, el cual fue creado para apoyar proyectos de desarrollo presentados por las instituciones. Su primera aplicación fue realizada en 1990 atendiendo a solicitudes diversas de las instituciones, siguiendo el mecanismo previsto anteriormente por el PROIDES: las instituciones solicitaban y la Subsecretaría disponía. Posteriormente se vinculó su aplicación a un conjunto de prioridades elaboradas a partir de los problemas detectados en la primera evaluación institucional de 1990. Con base en ese diagnóstico, en 1991 la CONPES formuló diez *líneas prioritarias* que requerían atención (CONPES, 1991b):

- o Actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales.
- o Formación de profesores.
- o Formación de investigadores.
- o Revisión y readecuación de la oferta educativa.
- o Definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado.
- o Actualización de la infraestructura académica.
- o Reordenación de la administración y la normatividad institucionales.

- o Creación de sistemas institucionales de información.
- o Diversificación de las fuentes de financiamiento.
- o Impulso a la participación de los sectores social y productivo en la educación superior.

Las solicitudes anuales presentadas por las instituciones fueron evaluadas por grupos ad-hoc de académicos y funcionarios convocados por la SESIC. Hechas las evaluaciones técnicas de las solicitudes -- en términos de su congruencia interna, su factibilidad y su correspondencia con las líneas prioritarias previamente formuladas -- correspondió posteriormente la SESIC decidir cuáles solicitudes serían apoyadas y cuántos recursos se otorgarían.<sup>11</sup>

Una característica que distinguió estos programas de los subsidios tradicionales es que *vincularon el otorgamiento de recursos a políticas específicas*. En particular, los recursos se asignaron en función de la *adopción institucional de políticas federales*. Pero no pudimos detectar una relación visible y sistemática de este tipo de financiamiento con la *evaluación institucional de su propio desempeño* (véase la nota 11).

### 5.5 La evaluación

Si bien la documentación oficial del sector educativo superior había mencionado la necesidad de la evaluación desde la década de 1980, de hecho el gobierno se había limitado a realizar actividades de *monitoreo* de las principales variables del sistema: ingreso, matrícula, eficiencia, planta académica y financiamiento. Los resultados de algunos de estos ejercicios se hacían públicos y servían para formular juicios cualitativos generales, pero tenían muy poco peso en las decisiones efectivamente tomadas por las autoridades gubernamentales o las instituciones. La evaluación como tal no se empezó a hacer operativa hasta 1990 cuando se

formó la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), organismo constituido por funcionarios y rectores para diseñar programas de evaluación para la educación superior (SEP, 1991) y se invitó al Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación a efectuar un diagnóstico de la educación superior.

La CONAEVA<sup>12</sup> formuló varios procedimientos: la autoevaluación institucional, la evaluación externa de programas de enseñanza por *comités de pares*, la meta-evaluación (o evaluación del sistema de evaluación), y la evaluación del desempeño de los profesores.

Inicialmente, la autoevaluación institucional fue anunciada como un procedimiento cuyos resultados tendrían consecuencias para las decisiones de financiamiento. Pero la reacción a esta noticia condujo a negociaciones con los rectores que terminaron por emascular y burocratizar el procedimiento. Éste consistió en el diseño de un instrumento basado en indicadores de desempeño institucional que era enviado a cada universidad, el cual debería ser llenado y devuelto a las autoridades de la SESIC. Adicionalmente se requirió a cada institución la formulación de una *misión institucional* que debería servir de base para la planeación a mediano plazo. El cumplimiento de este procedimiento anual fue establecido como requisito para solicitar recursos al Fondo de Modernización (mencionado arriba), pues dichas solicitudes debían ser congruentes con el plan de desarrollo institucional derivado de la *misión* anunciada. El objetivo era inducir a las universidades a abandonar el camino inercial seguido tradicionalmente en respuesta a las presiones de la demanda estudiantil y las fuerzas políticas internas y externas para embarcarse en procesos planeados de desarrollo institucional.

Tres aspectos deben destacarse para aclarar el desenvolvimiento operativo de esta experiencia. Primero, el ritmo *anual* del procedimiento inhibió la formulación de efectivos planes de desarrollo de largo plazo. Segundo, el que los rectores generalmente hayan recurrido a grupos

de expertos contratados ex profeso para llenar la documentación, soslayando la participación de las comunidades académicas, impidió que la evaluación institucional echara raíces en las universidades y fuera asumida como componente de la cultura del establecimiento. Tercero, el hecho de que los resultados de las evaluaciones circularan en forma sumamente restringida (entre rectores y funcionarios de SESIC) y que dichos resultados no tuvieran relación aparente con las decisiones financieras posteriormente tomadas por la Subsecretaría, condujeron a que la evaluación fuera perdiendo sentido como eje de las políticas (Kent & De Vries, 1994).

La evaluación externa de programas de enseñanza por comités de pares comenzó a desarrollarse en 1991-1992. La constitución de los comités por área transcurrió en negociaciones entre la SESIC y la ANUIES y recurriendo a académicos y expertos en las diversas áreas. Hubo un período inicial de consultas y aprendizajes sobre la marcha para diseñar los procedimientos. Hacia finales de 1993 se habían realizado visitas a escuelas y facultades en varias universidades. Sin embargo, puesto que los resultados de la experiencia no son del dominio público, no es posible juzgarlos con certeza. Se puede afirmar ciertamente que su impacto ha sido mucho más *privado* que otro procedimiento análogo realizado por CONACYT en los programas de posgrado, cuyos resultados son publicados y tienen efectos en la asignación de fondos.

El programa de estímulos al desempeño académico no fue concebido al inicio formalmente por la CONAEVA como parte de la evaluación. Pero su puesta en marcha por la SESIC requirió en efecto que se realizaran evaluaciones individuales de rendimiento académico, y por tanto lo que muchos académicos *entienden por evaluación* se desprende de su involucramiento en estos ejercicios. Estos se realizaron sobre la base de normas generadas por cada institución. Originalmente, el gobierno estableció las siguientes restricciones: sólo 30% del personal de tiempo completo, con cargo definitivo, tenía derecho a becas de desempeño, restricción que

parecía estar más relacionada con consideraciones de política financiera que académica. Posteriormente, se amplió la cobertura de estos estímulos. Además, al cambiar la designación a *estímulo a la carrera docente*, se insistió en que se premiara el rendimiento en la docencia por encima de productividad medida por publicaciones, y se puso énfasis en que participaran en la evaluación tanto pares académicos como funcionarios y estudiantes.

Algunas universidades aplicaron recursos adicionales a los otorgados por la federación. Al ser internas las normas, y grandes las diferencias entre instituciones, los criterios para otorgar las becas y los montos de las mismas llegaron a ser muy diversos. En algunos casos, los estímulos abarcaban de uno a tres salarios mínimos, mientras que en otros podían llegar hasta diez salarios mínimos. En estos casos, las becas podían representar una considerable proporción del ingreso de un profesor.

Aunque se puede dudar de su capacidad para *estimular la mejora* del trabajo académico (véase Kohn, 1994), este programa tuvo un impacto en la base operativa del sistema académico que quizá no tuvieron los otros programas de evaluación. Puesto que las evaluaciones individuales implicaban consecuencias financieras para los académicos, éstos no podían ser ajenos a su aplicación. Así, es razonable suponer que uno de los impactos (quizá no pretendido) de este programa consistió en la difusión en la base operativa del sistema académico de una *cierta* idea -- buena o mala, correcta o incorrecta -- de lo que es la evaluación (Kent y De Vries, 1994).

Por lo que respecta a la evaluación global del sistema de evaluación, ésta ha sido realizada internamente por la CONAEVA cuya documentación tiene un público limitado. Podría decirse que se ha tratado de un *monitoreo sobre la marcha* del proceso que ha servido para informar a los tomadores de decisiones acerca de algunos de los efectos más visibles de los procedimientos efectuados. En algunos casos, esto condujo a cambios en la implementación,

como fueron el rediseño de los instrumentos de autoevaluación institucional después de la primera experiencia y la reformulación del programa de estímulos al desempeño académico con el fin de estimular más la actividad docente que la de investigación. Lo mismo se puede decir de la afinación progresiva de los instrumentos utilizados para asignar fondos a proyectos especiales de modernización institucional. Sin embargo, dichas modificaciones no han tocado algunos aspectos críticos de cualquier sistema de evaluación:

- o El uso de la información generada por las evaluaciones: generalmente ha circulado en forma privada
- o El recurso continuo a los *indicadores de desempeño*: salvo en la metodología aplicada por las evaluaciones externas de programas de enseñanza, se ha recurrido a los indicadores de desempeño para evaluar a las instituciones y a los profesores, provocando cierto grado de burocratismo y una disminuida eficacia.
- o La escasa y ambigua relación entre los resultados de las evaluaciones y las decisiones financieras: aunque se tomó esta decisión inicialmente con el propósito de fomentar una *cultura de la evaluación*, es dudoso que un sistema institucional con tradiciones tan ajenas a la evaluación se vea inducido por esta vía a adoptar dicha cultura. Por otro lado, allí donde en efecto las evaluaciones tienen consecuencias financieras -- los estímulos al desempeño individual -- los efectos han sido de una muy variada eficacia.



### 5.6 Políticas de Selección Estudiantil y Evaluación de Egresados

La selección académica de los ingresantes a la educación superior ha sido un tema tradicionalmente ausente de las políticas gubernamentales. El acceso abierto, así como la gratuidad, han formado parte importante de la *cultura del sistema*. Algunos de los conflictos estudiantiles más intensos, particularmente en la UNAM, han emergido en contra de intentos de volver más rigurosa la selección.<sup>13</sup> Y las *universidades democráticas* -- las universidades estatales que fueron regidas por la izquierda en los años 70 y 80 -- defendieron el libre acceso y la gratuidad como componente central de su ideario. La respuesta gubernamental a este clima fue durante muchos años una política de *no decisión*: los costos políticos de insistir en la aplicación de mecanismos selectivos era mayor que los beneficios que pudiera acarrear.

A lo largo de los años 80, este clima se modificó. La reducción del ritmo de crecimiento de la demanda fue acompañada, en el contexto de la crisis económica, de un creciente escepticismo acerca del valor social y ocupacional del diploma universitario. La alta valoración social del *acceso* a los estudios superiores parecería estar crecientemente desplazada por una mayor valoración de la *pertinencia ocupacional* del diploma. Por otro lado, el ideario de la *universidad democrática* entró en una fase de desencanto (salvo en la UNAM, como hemos señalado).

Estas mutaciones permitieron que, durante los años 90, el gobierno impulsara una nueva política. Desde el inicio del gobierno de Salinas, la SESIC insistió ante varias universidades en la necesidad de implementar una nueva política de selección estudiantil como vía de recuperación del *control sobre las fronteras institucionales* e instrumento para la futura reorientación de la matrícula hacia campos de estudio prioritarios. Asimismo, el examen de ingreso serviría para evaluar los estudios de bachillerato.

En 1993 se inició el diseño de un examen nacional de primer ingreso al bachillerato y a las universidades. Se anunció como un examen de carácter *indicativo*: su aplicación sería obligatoria pero cada institución, haciendo uso de su autonomía, desarrollaría sus propias políticas de admisión con base en sus resultados. Previamente, algunas universidades habían rediseñado o bien aplicaron por primera vez el examen de ingreso.<sup>14</sup> En el ciclo escolar 1994-95 se está aplicando en forma generalizada el examen nacional.

Por otro lado, se anunció la aplicación de exámenes *nacionales de competencia profesional* a los egresados de las universidades e institutos tecnológicos. Dichos exámenes están siendo diseñados en cooperación con las asociaciones profesionales, y se prevé su aplicación progresiva a distintas áreas. El objetivo es generar una instancia de evaluación y acreditación adicional al diploma otorgado por cada institución. Este programa se encuentra en la fase de diseño a fines de 1994.<sup>15</sup>

### 5.7 *La internacionalización de la educación superior*

La firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han conducido a discusiones entre los gobiernos sobre el tema educativo.

A partir de 1992 las autoridades educativas mexicanas entraron en pláticas con las de Canadá y Estados Unidos para estudiar las implicaciones educativas del TLC. Se realizaron dos conferencias internacionales generales y una específica para tratar el tema de la comparabilidad internacional de los diplomas de educación superior de los tres países. Asimismo en 1994 se realizó una reunión patrocinada por la Asociación Mexicana para la Educación Internacional

(AMPEI, fundada en 1993) y la Western Interstate Commission for Higher Education de los Estados Unidos (WICHE) para explorar avenidas de cooperación entre las universidades de ambos lados de la frontera mexico-estadounidense.

En el curso de 1994, los expertos de educación superior de la OCDE estuvieron en México para elaborar reportes sobre el sistema de investigación científica y la enseñanza superior. El primero fue divulgado en México en octubre de 1994 (OECD, 1994) y el segundo sería difundido en 1995.

Hasta 1994, estas iniciativas han permanecido en el plano de los contactos iniciales, la discusión y exploración de problemas. Sin embargo, es un hecho significativo que el funcionamiento de las dependencias gubernamentales y las instituciones de educación superior e investigación científica sean abiertas al examen de expertos extranjeros. Las recomendaciones de los expertos podrán ser o no acatadas, pero su presencia los convierte en un actor nuevo en el escenario de la educación superior. Los asuntos propuestos por los organismos internacionales se colocarán en alguna medida en la agenda de los próximos gobiernos, puesto que están enmarcados por los acuerdos internacionales suscritos por el gobierno mexicano. Es indudable, también, que la intervención de los organismos internacionales tiende a ser *apropiada* estratégicamente por ciertos actores del propio sistema mexicano, modificando así su visibilidad e influencia. Al respecto, es ejemplificadora la siguiente declaración del entonces Director General de CONACYT en las Conclusiones del Informe OCDE sobre Ciencia y Tecnología en México:

Pienso que, al abrirnos a la competencia internacional en el comercio, las finanzas y otras áreas, estamos asegurando que la competencia nos ayudará a superar resistencias internas que nos han lastrado durante demasiado tiempo, y nos ayudará también en la tarea de observar siempre el interés nacional por encima de los estrechos intereses de algún grupo en particular . . . Esto marca una nueva era en las políticas mexicanas

de ciencia y tecnología. Es hora de que nos demos cuenta de que la ciencia y la tecnología no son más, no pueden serlo, el territorio de un puñado de grupos de interés, como lo fue en el pasado. No pueden ser algo que se hace para contentar a la comunidad científica o a determinados grupos de interés académicos (OECD, 1994, 215 [trad. mía]).

### *5.8 Diversificación institucional*

En los primeros años 90 fueron creadas 55 instituciones de educación superior: una universidad pública, cinco institutos tecnológicos públicos, 46 instituciones privadas, y 3 *universidades tecnológicas* (públicas), llegando a un total de 428 instituciones de educación superior (sin considerar a las escuelas normales).

Esta diferenciación se ha producido por dos vías: las políticas gubernamentales enfocadas explícitamente en este sentido y los movimiento del mercado privado de instituciones de educación superior, que muestra un sostenido dinamismo en un marco de muy débil regulación gubernamental.

En el primer caso, habría que destacar tres movimientos diferentes. El primero consistió en la creación de una universidad pública en el Estado de Quintana Roo, el único estado que no contaba con una universidad (existían el Instituto Tecnológico de Chetumal y la Escuela Normal) y cuyo desarrollo reciente, particularmente en la rama turística, condujo a la exigencia de fundar una institución de educación superior. Dicha institución se distingue claramente del modelo tradicional de universidad pública mexicana: carece del nivel de bachillerato; aplica un examen de selección académica al ingreso; cobra cuotas a sus estudiantes; tiene organización departamental; y contrata personal académico con grados de cuarto nivel.

El segundo movimiento gubernamental importante fue la creación de las *universidades tecnológicas* a partir de 1991 (Ruiz, 1993). Se trata de instituciones de dos años que ofrecen el diploma de *técnico superior*. Su orientación curricular pretende atender las exigencias de las empresas locales. Su organización se distingue por incluir un patronato que incorpora tanto a los directivos institucionales como a representantes de las empresas privadas. A diferencia de los institutos tecnológicos (que dependen de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica de la SEP), estas instituciones dependen de una coordinación colocada en la Subsecretaría de Educación Superior. Además tienen lazos importantes con los gobiernos de los estados. Según la información de que disponíamos, hasta principios de 1994 se habían creado seis universidades tecnológicas en cinco estados (Estado de México, Aguascalientes, Hidalgo, Puebla y Oaxaca).

La tercera decisión gubernamental que cabe destacar fue la de inducir a las universidades estatales más grandes (con matrículas de 50,000 a 150,000 estudiantes) a restringir progresivamente su tamaño. En virtud de la autonomía universitaria y las diferenciales condiciones políticas en cada institución, esta política ha tenido un éxito diverso. En la universidad más grande -- la UNAM -- esta medida produjo una fuerte reacción estudiantil que logró cancelarla. Pero algunas instituciones que la han implementado se encaminan claramente a reducir el número de estudiantes de primer ingreso en forma importante, como es el caso de la Universidad Autónoma de Puebla.<sup>16</sup> Esto seguramente aumentará el flujo de estudiantes en algunas regiones del país hacia otro tipo de instituciones, ya sea institutos tecnológicos o bien instituciones privadas.

### 5.9 Acreditación y evaluación en las instituciones privadas

La educación superior privada en México opera en un mercado casi totalmente desregulado. La regulación laxa ejercida por los gobiernos federal y estatales ha consistido de hecho en una *no política*, en una renuncia a intervenir en ese mercado. Ciertamente, las autoridades han operado dentro de los márgenes de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, pero ésta ofrece márgenes sumamente amplios de acción y de interpretación. No hay regulación gubernamental de los precios del servicio privado (si bien esto sería legalmente permisible en el marco de la Ley General de Educación) ni hay *protección al consumidor* mediante la difusión de información pertinente. Tampoco ha habido iniciativas para reformar los mecanismos -- básicamente burocráticos -- de acreditación de los estudios siguiendo criterios de evaluación de la calidad.

Esta circunstancia ha representado un factor facilitador en la creación de instituciones privadas, muchas de las cuales carecen de condiciones elementales de decoro académico. Sin embargo, conviene notar que la mitad del crecimiento privado en los años 90 se ha producido en las instituciones de tipo universitario, es decir en aquellas de calidad relativamente mayor (ver Tabla 15).

Por su parte, algunas de las universidades privadas desarrollaron en años recientes iniciativas en dirección a ejercer una función de acreditación. La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), fundada en 1981, desplegó en los años 90 un esfuerzo por ampliar su membresía y establecer mecanismos de evaluación y acreditación.<sup>17</sup> Estas acciones son incipientes y hasta la fecha no han tenido impacto en la opinión pública, pero son muestra de esfuerzos autorregulatorios en un mercado que se ha diversificado sin reglas de calidad.

### *5.10 Políticas de Ciencia y Tecnología*

En los años 90 creció la visibilidad pública de los líderes científicos y el gobierno dejó en claro que el impulso a la investigación científica constituía una prioridad. También dejó en claro que estas políticas se desarrollarían en un canal separado de las políticas de educación superior.

En el curso de 1990, se formó el Consejo Consultivo de Ciencia, consistente en un grupo de científicos destacados que asesoraban regularmente al Presidente de la República sobre política científica y tecnológica. Aunque sólo contamos con información anecdótica al respecto, es razonable suponer que este nuevo canal de acceso al Ejecutivo facilitó mucho al liderazgo científico desarrollar propuestas de políticas para su sector. El Consejo Consultivo de Ciencia vino a simbolizar un logro político significativo, después de cuando menos un lustro de acercamientos y presiones por parte de los líderes de la comunidad científica. A partir de ese momento, se desarrollaron rápidamente los acontecimientos en política científica y tecnológica.

Entre 1990 y 1992 fue reorganizado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Fue trasladado de la Secretaría de Programación y Presupuesto (que desaparecería posteriormente) a la de Educación. Se redujo su planta administrativa y se incorporó a científicos a proponer cambios. Dichos cambios tomaron en cuenta una serie de evaluaciones hechas entre 1986 y 1988 y fueron motivo de consultas en la Academia Nacional de Investigación Científica. Se confirmó la tendencia, presente desde la década anterior, a constituir un canal específico para políticas de ciencia y tecnología, separado del canal de la educación superior (es decir, la SESIC, la CONPES, la ANUIES).<sup>18</sup>

Se concentraron en el CONACYT un número importante de diversos fondos gubernamentales de apoyo a la investigación, incluyendo el tradicionalmente manejado por la Subsecretaría de

Educación Superior (a través de la Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica, la cual desapareció). En 1991 fueron creados los *Fondos Presidenciales de Apoyo a las actividades Científicas y Tecnológicas*. Como se señaló anteriormente, en 1992 CONACYT contrató un préstamo de 150 millones de dólares (con fondos equivalentes del gobierno mexicano) para constituir el Programa de Apoyo a la Ciencia en México. Diversos centros de investigación no pertenecientes a las universidades fueron incorporados al CONACYT como órgano regulador y financiador.

El llamado *nuevo* CONACYT incorporó a representantes destacados de la comunidad científica para conformar las comisiones dictaminadoras de solicitudes. Se fortalece la orientación de mandar a dictamen especializado toda solicitud de recursos para la investigación, de acuerdo con la siguiente orientación:

Al multiplicar los recursos públicos y sobre todo los recursos privados destinados a la ciencia y la tecnología, resulta indispensable que al mismo tiempo se rediseñen los mecanismos para su asignación. De modo que cada vez respondan más claramente a los lineamientos que la propia comunidad científica establece: mediante procesos competitivos y transparentes de selección y evaluación de proyectos, y de manera que una proporción cada vez mayor llegue realmente a los destinatarios, es decir, a los investigadores que demuestren productividad, calidad y dedicación a su trabajo (Alzati, 1991, 7).

Se integraron comités de evaluación para las siguientes áreas: ciencias exactas, ciencias naturales, ciencias de la tierra, ciencias de la salud, ciencias sociales, ciencias humanas y de la conducta, ciencias aplicadas. Se instituyó el derecho a réplica para los solicitantes inconformes con los dictámenes, y se estableció que los resultados finales de las evaluaciones se harían públicos (*idem*, 8).



Fueron establecidos diversos fondos: el de *cátedras patrimoniales de excelencia*, el de fortalecimiento de infraestructura, el de fortalecimiento de capacidades científicas y tecnológicas estratégicas, el de recuperación de impuestos de importación de equipos, el de retención y repatriación de investigadores mexicanos, y el de fortalecimiento del programa de becas de posgrado. Se decidió otorgar fondos de CONACYT tanto a las instituciones públicas y privadas que cumplan con los requisitos académicos propuestos.

Asimismo, se realiza una evaluación con indicadores de desempeño de los programas de posgrado, y se diseñó un *Padrón de Excelencia del Posgrado* que identificaba cuáles programas serían beneficiados con apoyo financiero. Los programas tendrían que cumplir con ciertos requisitos tocantes a su infraestructura, los grados académicos de sus profesores y la calidad de la investigación realizada. El CONACYT incrementó los recursos para el Sistema Nacional de Investigadores. Aumentó el monto de las becas otorgadas y creció el número de personas incorporadas al SNI a 6,000.

Este activismo dió al CONACYT una importancia creciente. El esfuerzo de divulgación continua de sus políticas contribuyeron a acrecentar su peso en la discusión pública sobre el conjunto de la educación superior. El Consejo informa semestralmente a través de los diarios de los resultados de sus evaluaciones y la asignación de recursos. La visibilidad pública de la operación y los resultados de estos programas contrasta claramente con la opacidad de los procedimientos seguidos por la Subsecretaría de Educación Superior en cuanto a evaluación y financiamiento.

También destaca otra diferencia: las asignaciones financieras de CONACYT estuvieron directamente ligadas a los resultados de las evaluaciones hechas a los programas de posgrado, proyectos de investigación e individuos que solicitan fondos. Este procedimiento permitió a

CONACYT una mayor capacidad de penetración en el comportamiento de los individuos e instituciones dedicados a la investigación.<sup>19</sup> La visibilidad de los programas del CONACYT no obedece solamente al activismo de sus funcionarios y su cercanía al Ejecutivo. También deviene de su base de sustento en dos generaciones de científicos que llegaron a la madurez durante los últimos 25 años y que han logrado afianzar su posición en el conjunto del sistema de educación superior (o frente a él). Es indudable también que el recurso a criterios *cosmopolitas* de evaluación ejercidos por los *jefes de las oligarquías de investigación* representa un *modus operandi* alejado de la cultura tradicional del sistema de educación superior mexicano. Este contraste se intensifica por el hecho de que el CONACYT ha establecido líneas de financiamiento acordes con las acciones propuestas.

Quando se comparan las acciones emprendidas en la educación superior con las realizadas en la investigación científica, se observan dos visiones y dos formas de operar distintas. Ambas seguirán presentes en el próximo futuro y su fuerza relativa tendrá una influencia determinante en las políticas de educación superior.

### *5.11 Elementos del viraje*

Los cambios emprendidos en los años 90 en materia de políticas de educación no son de poca monta. Los programas gubernamentales intervinieron en todas o casi todas las principales variables del sistema de educación superior: la admisión de estudiantes, el financiamiento, la evaluación de programas, la diversificación institucional, la contratación y promoción de los académicos, la investigación científica y las relaciones internacionales. No se había observado semejante activismo gubernamental, incluso en los años de bonanza económica.

Para entender los cambios durante los años 80 y 90, debemos tomar en cuenta la capacidad que tiene el proceso económico general para influir en la educación superior. El paso sucesivo de la abundancia no regulada a la prolongada crisis económica y después a la recuperación del crecimiento en condiciones de mayor exigencia de competitividad y racionalidad ha significado también el pasaje por distintos marcos subjetivos de expectativas y valoraciones (Dennison 1985). Mientras crecen los recursos financieros, así sea mínima pero continuamente, los actores tienden a evadir las decisiones difíciles sobre prioridades (asumir prioridades significa asumir que ciertas actividades deben ser canceladas o reducidas). Cuando decrecen los recursos financieros, así sea en una pequeña proporción, las actitudes cambian drásticamente, por el efecto de la deprivación relativa: se descubre la posibilidad de tomar decisiones otrora evadibles. Al recuperarse el flujo financiero, se tiende a cumplir las condiciones que lo acompañan.

No deja de llamar la atención la relativa facilidad con la que el gobierno introdujo programas que pocos antes habrían sido rechazados sin contemplaciones. La evaluación (con todas sus ambigüedades), el financiamiento focalizado, el aumento de colegiaturas, los exámenes de ingreso, son tópicos que iban a contrapelo de las tradiciones mexicanas en la educación superior. Y sin embargo, los rectores se mostraron dúctiles a estas propuestas, aunque había ciertamente emociones encontradas. El temor ante la evaluación se mezcló con el beneplácito por los fondos nuevos. El incremento mismo en el gasto representó un lubricador crucial para generar aceptación del discurso de la modernización. Diez años de restricciones financieras dejaron su huella.

El estado volvió al primer plano, recuperando (o erigiendo por primera vez) una capacidad de *supervisión* del sistema (Kent y De Vries, 1994).

## Notas

1. Es significativo que durante los años de mayor restricción económica para las familias hayan crecido las instituciones privadas, incluso las no universitarias que no atienden a los vástagos de las élites sino de los sectores medios. Aún en estas condiciones estos grupos sociales, aparentemente, diversificaron sus opciones educativas.
2. Una excepción importante a esta afirmación fue la cancelación del subsidio federal por el Secretario Reyes Heróles a la Universidad Autónoma de Guerrero en 1984 y el cierre de la Escuela Normal Superior. En ambos casos se trataba de conflictos frontales entre fuerzas de izquierda en las instituciones con el Secretario de Educación Pública. Su deceso en 1985 dio paso a la gestión de menor involucramiento directo en estos conflictos (de negligencia benigna, según Fuentes).
3. El sucesor de este plan, el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), modificó algunos aspectos de la planeación del PRONAES, sobre todo en lo referente a la participación de ANUIES en su formulación, pero conservó ciertos lineamientos generales de financiamiento. No entramos en detalle en los documentos de planeación de la época porque han sido ampliamente comentados en otros sitios (Mendoza, 1987; Gutiérrez, 1992; Villaseñor, 1994).
4. La información sobre este tema fue gentilmente proporcionada por el Maestro Antonio Gago Huguet, Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, en entrevista el 4 de junio de 1992.
5. La Universidad Autónoma de Puebla, por ejemplo, experimentó una grave crisis institucional en 1988-1989, como resultado de la quiebra de su gestión financiera y laboral (De Vries, 1995).
6. En consecuencia, cabe dudar de la eficacia del propósito expresado arriba de controlar el subsidio universitario con base en la planta de académicos contratados. Entre 1982 (el primer año de la crisis económica) y 1989, la planta nacional de académicos creció de 77,000 a 104,000. Entre 1985 y 1989, cuatro de los años de mayor restricción financiera, creció el número de profesores de tiempo completo en instituciones públicas en casi 29%. Estas cifras se refieren a plazas contratadas, no a personas. Véanse los Anuarios de ANUIES.

7. El informe del equipo de *expertos* internacionales contratados en 1990 por la SEP asevera<sup>56</sup> que "en su sección de estrategias, el PROIDES propone una serie de medidas correctivas orientadas a restaurar y proteger la calidad. Si éstas se hubieran implantado con rapidez, habrían constituido un buen paso para iniciar la mejora de la calidad. Sin embargo, esto no sucedió. Cuando ya habían transcurrido casi dos años no se avizoraban señales convincentes, esfuerzos serios de aplicación, y parecía que, una vez más, la inactividad había derrotado los intentos de efectuar reformas e innovaciones tan necesarias. Por fortuna, el PROIDES resurgió cuando la nueva administración educativa [de Salinas de Gortari] lo convirtió en la base del Capítulo 7 del *Programa para la modernización educativa*, de octubre de 1989" (Coombs, 1991, 39-4).

8. El siguiente comentario de alguien que fue dirigente estudiantil de la UNAM es revelador: "La Universidad Nacional es como un caleidoscopio; en un momento dado, ofrece múltiples imágenes a partir de la combinación peculiar de sus elementos y problemas centrales, y, por tanto, representa algo distinto para los empresarios que para los sindicatos obreros, para las familias de clase media que para las familias marginales urbanas, para cada uno de los partidos políticos, para los aparatos de seguridad, para el burócrata de la SEP distinto al funcionario del DDF, diferente a su vez de aquel otro que ha de asignar los presupuestos a la Universidad, para los científicos del ala de la investigación que para los docentes del bachillerato, etc. La UNAM se ha vuelto demasiado complejo, sintetiza demasiados valores, intereses, tradiciones y símbolos; en ello reside toda su fortaleza pero también su vulnerabilidad . . ." (Becerra, 1992).

9. Lo que sigue está basado en Kent y De Vries (1994). Agradezco a Wietse de Vries su colaboración en este punto y su anuencia para incorporar el material a este texto.

10. La pauta incrementalista sobrevive, por supuesto, en el subsidio ordinario.

11. El que escribe participó en dos reuniones de evaluación de solicitudes. Sobre la base de esta experiencia, no era evidente que la base del otorgamiento de recursos obedeciera a algún índice de desempeño institucional o algún ordenamiento de prioridades y necesidades que hubiesen sido previamente detectados por las instituciones mediante sus autoevaluaciones (salvo en casos excepcionales). Las autoridades de la SESIC no manifestaron públicamente los criterios de asignación.

12. La CONAEVA fue una de varias comisiones formadas por el pleno de la CONPES en 1990. Las otras trabajaron sobre programas de posgrado, educación abierta, participación de universidades en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y vinculación social. La única comisión que sobrevivió a ese primer año fue la CONAEVA. Sin embargo, según Mendoza (1992) "es una apreciación muy extendida que esta Comisión es una dependencia de

la SESIC. El Secretario Técnico de CONAEVA es un alto funcionario de dicha Subsecretaría con el consecuente traslape de roles."

13. Otras universidades creadas más recientemente en moldes modernos, como la Autónoma Metropolitana y la Autónoma de Aguascalientes, siempre han aplicado exámenes de ingreso.

14. En 1993 varias universidades estatales contrataron los servicios del Educational Testing Service para diseñar un examen análogo al *College Board Exam* de los Estados Unidos.

15. El diseño y la aplicación de ambos exámenes fueron encargados al Centro Nacional de Evaluación, creado en 1994 por el gobierno federal para funcionar progresivamente como organismo no-gubernamental. El CENEVAL se sostendría mediante la venta de sus servicios a las instituciones y funcionaría con independencia de la SEP.

16. Entre 1993 y 1994 se aplicó, por primera vez en dos décadas, un examen de ingreso a la licenciatura en la UAP. Este instrumento sirvió para seleccionar a aproximadamente 60% de los solicitantes, incluyendo a los egresados de las preparatorias de la propia universidad. Se redujo significativamente el flujo estudiantil hacia las carreras saturadas (derecho, contaduría, medicina), y es previsible que a lo largo de cinco años la matrícula de licenciatura se reduzca de 48,000 a un poco más de 30,000. Es de subrayarse el efecto (quizá no buscado) de esta política sobre la preparatoria universitaria: a un año de aplicarse el examen de ingreso a la licenciatura (cancelando en la práctica el llamado *pase automático*), se redujo significativamente la demanda de ingreso al primer año del bachillerato.

17. Entrevista con el Presidente de FIMPES, Lic. Rubén Rodríguez, 4/vii/94. Las instituciones fundadoras fueron: las Universidades Latinoamericana, La Salle, Chapultepec, Tecnológica de México, del Bajío, del Tepeyac, Femenina de México, Autónoma de Guadalajara, de las Américas, del Valle de México e Intercontinental; los Institutos de Estudios Universitarios, Tecnológico de Estudios Contables y Administrativos, Tecnológico Autónomo de México, Superior de Ciencia y Tecnología de La Laguna y de Estudios Superiores de Tamaulipas. En 1994 contaba con 63 instituciones miembros. Los requisitos son impartir cuando menos dos carreras en áreas distintas, realizar un autoestudio y cumplir con las recomendaciones de la FIMPES para permanecer en ella.

18. Desde 1985, la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico estableció la creación de una *Comisión para la Planeación del Desarrollo Tecnológico y Científico*, conformada por Secretarios de Estado, el Secretaria General de CONACYT, el Rector de la UNAM y el Director General del Instituto Politécnico Nacional. No fueron incluidos los rectores de universidades estatales y el Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica (González Rubí, 1994, 79-80).

19. Esto por cierto ha significado también que CONACYT estuviera rodeado de una polémica intensa, particularmente entre los investigadores en ciencias sociales y humanidades que afirman que los criterios de evaluación se generalizaron inadecuadamente a partir de los criterios prevaletentes en las ciencias naturales (de Ibarrola, 1994; Ibarra, 1993).

## CONCLUSIONES



### 1. Dos tendencias: el control y la supervisión estatal

Al examinar las características de varios sistemas nacionales de educación superior en el mundo contemporáneo, Neave y Van Vught (1994) identifican dos estrategias gubernamentales típicas: el control y la planeación racional, y la auto-regulación. Denominan a estas estrategias como el *modelo del control estatal* y el *modelo de la supervisión estatal*.

El modelo de control estatal se encontraba tradicionalmente en el continente europeo, donde (siguiendo a Burton Clark) se observaba una combinación de autoridad burocrática del estado con la autoridad profesional de las *oligarquías* académicas. Los europeos son sistemas de educación superior creados por el estado y casi exclusivamente financiados por éste. El estado cumple con funciones regulatorias amplias y poderosas mediante el control por una burocracia centralizada (el ejemplo más claro es el francés) de casi todos los aspectos de la dinámica del sistema: el acceso estudiantil, el currículum, los requisitos para el grado, los sistemas de exámenes nacionales, y la contratación de académicos. Un objetivo central de esta forma de coordinación es el establecimiento de un patrón uniforme en el otorgamiento de grados académicos (que generalmente son grados *de estado* y no institucionales). El poder estatal se combina con un grado importante de autoridad a nivel de los catedráticos titulares, quienes ejercen una influencia considerable en la base del sistema, ya sea en forma personalista o colegiada. El resultado es una estructura de poder que amalgama los intereses de dos grupos: los funcionarios del estado y los profesores titulares (Clark, 1992). El nivel del *establecimiento* resulta relativamente débil en este esquema: los rectores universitarios se ven a menudo rebasados por decisiones tomadas por los otros grupos de interés.

El modelo de *supervisión estatal* tiene sus raíces en la tradición norteamericana y británica. El poder estatal ha sido limitado, y las instituciones han funcionado como corporaciones

autónomas con bastante influencia de sus directivos y gremios académicos. Las principales decisiones sobre ingreso, contratación y diplomas son tomadas a nivel del establecimiento. Los estados tradicionalmente se ocuparon de temas como la evaluación de la calidad o el apoyo financiero a estudiantes pobres. Sin embargo, el rol del estado en la educación superior británica se ha transformado radicalmente durante los años 80: el gobierno Thatcher redujo el financiamiento público, introdujo sistemas de gestión empresariales, instituyó un modelo de monitoreo de la calidad basada en indicadores de desempeño, y asignó recursos financieros mediante la competencia entre instituciones. No obstante esta reciente evolución británica, en ambos sistemas nacionales el estado no interviene mediante el control directo o la regulación administrativa minuciosa en el funcionamiento de las instituciones sino en el establecimiento de reglas del juego y en el seguimiento del desempeño de las instituciones. De ahí que Neave y Van Vught hablen aquí de supervisión.

## *2. Los movimientos recientes en el sistema mexicano*

¿Alguno de estos modelos es aplicable en el caso mexicano? Revisemos las principales líneas de cambio en el campo de políticas de educación superior a lo largo de dos décadas. El cuadro que sigue presenta elementos al respecto.

## Cambios en las relaciones y los valores de los principales actores

<i>Los años 70 y el primer lustro de los 80</i>	<i>De los años 80 a los 90</i>
<p><i>Gobierno federal (Presidente, Srio. SEP):</i> primero, financiador benevolente y negociador de equilibrios políticos; después, organizador de reglas jurídicas y de planeación</p> <p><i>ANUIES:</i> intermediario político, legitimador e implementador sustituto de programas gubernamentales</p> <p><i>Rector de UNAM:</i> rol activo en políticas para el sistema</p> <p><i>Rectores de universidades estatales:</i> jefes de coalición, intermediarios del intercambio político</p> <p><i>Sindicatos:</i> nuevo y poderoso factor de poder, movilizados para aumentar salarios e influencia política</p> <p><i>Grupos estudiantiles:</i> movilizados por el libre ingreso y mayor influencia política</p> <p><i>Partidos de oposición:</i> movilizados en las universidades, las únicas zonas tolerantes en un sistema político autoritario</p>	<p><i>Gobierno federal (SESIC, SEIT):</i> mayor supervisión de reglas del juego, financiador selectivo, discursivamente el guardián de la calidad y la eficiencia.</p> <p><i>Rectores:</i> en busca de un nuevo rol como gerentes, en ocasiones apoyados por <i>expertos</i></p> <p><i>Coalición de tecnócratas y las oligarquías científicas (CONACYT):</i> nuevo canal no universitario de influencia, valoriza la excelencia, el financiamiento competitivo y la internacionalización.</p> <p><i>ANUIES:</i> menor influencia en formulación de políticas, <i>crisis de identidad</i> y reordenamiento interno</p> <p><i>Estudiantes:</i> poca acción colectiva, preocupación individual por su futuro ocupacional</p> <p><i>Empresarios y egresados:</i> contratantes de servicios y donadores de fondos, integrantes de patronatos en universidades tecnológicas</p> <p><i>Organismos internacionales:</i> influencia por vía de préstamos y/o recomendaciones de políticas</p>
<p><i>Políticas reactivas a la demanda, mediadas por presiones asistencialistas de los actores: gobernar mediante la negociación política.</i></p> <p><i>Valores predominantes: democracia e igualdad</i></p>	<p><i>Políticas directivas, mayor regulación por incentivos financieros: gobernar con la "chequera"</i></p> <p><i>Valores predominantes: calidad, eficiencia, relevancia</i></p>

[Basado en Kent (1994)]

En el primer período, esta fue la historia de un estado que buscaba continuamente cómo ampliar su capacidad de coordinación de las universidades públicas<sup>1</sup>, pero que tropezaba, experimentaba, retrocedía, atacaba asuntos secundarios sin tocar los primordiales (educativamente hablando), o limitaba su acción a ciertos sectores (sobre todo los públicos). Las experiencias gubernamentales de los últimos veinte años abarcan una amplia gama de tentativas: políticas, jurídicas, de planeación, laborales y financieras. Durante los años 70, se recurrió a los instrumentos de la política y la legislación para encauzar las presiones del crecimiento. Durante los años 80 y 90, las derivaciones de la política económica nacional y la aplicación de instrumentos financieros en educación superior tuvieron una presencia predominante.

Según Brunner (1994) esta oscilante experiencia es muestra de una *ineficaz intervención del estado en la educación superior*. Las discontinuidades, las opacas reglas del juego y las incongruencias entre el discurso y la acción del estado son *per se* contrarias a una consistente estrategia de construcción de un sistema académico moderno. Además, a pesar de las incertidumbres y oscilaciones, subsistieron varias constantes en la distorsionada relación del estado con las instituciones:

- o Un estado relativamente ausente pero benevolente en la asignación de recursos fiscales a las instituciones oficiales y un mercado relativamente desregulado en el caso de las instituciones privadas.
- o La asignación financiera automática e incrementalista, basada en el presupuesto del año anterior, incrementado o restringido según la coyuntura fiscal, las políticas económicas y las negociaciones ad hoc entre el gobierno y los actores corporativos del sistema. El

eje de las asignaciones automáticas es su *carácter inercial*, que no atienden a los insumos requeridos para los productos deseados.

- o Por tanto, la *ausencia de políticas de desarrollo* para el sistema: bajo este esquema, el estado renuncia a orientar la educación superior hacia objetivos socialmente legítimos y a vigilar la eficacia del gasto público en educación.

Esta ineficacia del estado es según Naím (1994) un rasgo generalizado en el ámbito latinoamericano en todos los órdenes de la actividad gubernamental:

Tradicionalmente, los gobiernos de América Latina no han tenido la capacidad para evitar que los intereses de pequeños grupos e incluso de familias o individuos prevalecieran sobre el interés colectivo. [Se] contrasta el *estado depredador*, típico de América Latina y Africa, con lo que se llama el *estado desarrollista*, que parece ser más común en los países del este asiático. El estado desarrollista engendra una administración pública más meritocrática y con estímulos profesionales a largo plazo que inducen elevados niveles de compromiso y dedicación por parte de los funcionarios. Esto crea un gran sentido de cohesión organizacional dentro del estado que, a su vez, se convierte en una importante fuente de autonomía ante los intereses particulares. . . [En cambio, en los estado depredadores] el cargo de funcionario público suele ser la alternativa de carrera para quienes no tienen muchas más opciones o una diversificación transitoria de lo que, en realidad, son carreras orientadas hacia el sector privado.

Los años 90 fueron testigo de un viraje inicial en este respecto. Es de notarse que estos cambios se efectuaron sin recurrir a modificaciones legislativas: las iniciativas jurídicas tienden a movilizar actores de otros campos (y por tanto bloqueos potenciales) y tienden a generar rigideces en la implementación. Las reformas recientes se realizaron aprovechando la flexibilidad que otorga la legislación existente. No se modificó tampoco el marco

administrativo del sistema. Por ende, no se puede decir que se haya establecido mayor control estatal directo.

En el sector de universidades públicas -- instituciones autónomas -- se observa ciertamente una mayor presencia del estado. Esta influencia parece acercarse a un modelo de *supervisión* estatal, mencionado por Neave. Pero no es la única forma de regulación visible actualmente en la educación superior. En el sector de institutos tecnológicos y en el sector (o sectores) privado, la presencia del estado tiene rasgos muy diferentes. Se han hecho presentes, entonces, no una sino varias tendencias en las formas de regulación:

### Múltiples Formas de Coordinación en la Educación Superior Mexicana

<i>Sector</i>	<i>Regulación</i>
Universidades públicas	Tendencia a una mayor supervisión estatal recurriendo a inducciones financieras
Institutos tecnológicos	Control estatal centralizado
Instituciones privadas	Mercado no regulado
Investigación y posgrado	Coalición de funcionarios y <i>oligarcas</i> científicos: regulación competitiva de la ciencia

Cambiaron los actores y los valores predominantes. En los años 90, el campo de políticas se encuentra más poblado, con grupos de interés más diversificados. Pero el viraje fue parcial. Se instituyó la evaluación, pero su impacto sobre la regulación del sistema y las instituciones es aún muy endeble. Apareció el financiamiento selectivo, pero sobreviven las viejas

opacidades en la asignación de recursos. Se promovió un cambio en la gestión institucional, pero persisten hábitos arraigados en el uso de la autoridad y el manejo de recursos.

Al respecto, conviene resaltar que las relaciones políticas en el medio universitario parecen centrarse crecientemente en las figuras del rector, los consultores contratados, los jefes de grupos de investigación y los funcionarios gubernamentales. Debatándose en los márgenes se encuentran el *bajo clero académico* y los activistas sindicales. Nótese que en este cuadro no distinguimos a los académicos como actor importante, salvo en el caso de la investigación científica: nuestro sistema de educación superior no es de *base pesada* (Clark, 1992). En esta arena cambiante, los rectores han ido descubriendo que las políticas de modernización provocaron desplazamientos en las relaciones de poder institucional que los coloca en un lugar predominante. Algunos rectores parecen generar comportamientos gerenciales, si bien no debe olvidarse que el estilo gerencial en una universidad pública mexicana no se concibe típicamente según el modelo contemporáneo de la gestión de la calidad sino en términos del estilo del *jefe de clan*, no desprovisto de comportamientos despóticos y patrimonialistas. Hay evidencias de que los programas gubernamentales indujeron a los directivos institucionales a modificar sus estilos, pero no abundan las evidencias del establecimiento de una *cultura de la calidad* en la base operativa del sistema académico (Kent, 1994).

La nueva institucionalidad requerida para acompañar y proyectar los cambios en curso sería, según Naím, un nuevo asunto en la agenda:

Mantener y profundizar los cambios positivos que han producido el vuelco hacia el mercado exigirá que los estados latinoamericanos incrementen su capacidad técnica y administrativa muy por encima de los niveles actuales . . . La más difícil tarea de crear o de rehabilitar las instituciones indispensables del sector público se ha venido rezagando muy por detrás de las necesidades de la nueva estrategia económica y de los imperativos políticos de las débiles democracias latinoamericanas. . . Las principales amenazas a la estabilidad económica -- una recaída en el desbarajuste fiscal y la

insuficiente competitividad internacional -- son amplificadas por la insuficiencia en el funcionamiento de las instituciones. (Naím, 1994)

El movimiento hacia la recuperación de la capacidad estatal de supervisión fue, quizá, la parte fácil de las reformas en políticas de educación superior. Fueron conducidas desde el Ejecutivo, con una legitimidad política relativamente fuerte y con recursos financieros crecientes. Esto tiene sentido en la medida en que efectivamente conduzca a procesos de innovación. Pero en un sistema de *base académica liviana*, la innovación es esporádica, discontinua. Una institucionalidad rehabilitada, entonces, sería el siguiente paso, pero es un paso más difícil de tomar: requiere continuidad, involucramiento de las comunidades académicas, transparencia en la asignación de recursos y sistemas de evaluación eficaces.



## Notas

1. Los institutos tecnológicos no constituyeron un *problema regulatorio* ya que operan bajo un régimen de control centralizado.

## REFERENCIAS

- Alvarez, Germán (1990) "El movimiento del Consejo Estudiantil Universitario en la UNAM", Tesis de Maestría en Ciencias de la Educación, DIE-CINVESTAV.
- Alvarez, Germán, y Casillas, Miguel (1987) "Los nuevos sujetos en la UNAM", revista *Cuadernos Políticos*, México: Ed. ERA, N° 49-50.
- Alzati, Fausto (1991) "Una política científica y tecnológica", revista *Examen*, México, Vol. 3, N° 31, diciembre, 5-9.
- Arce G., F. (1982) "El inicio de una nueva era, 1910 a 1945", en Arce, Bazant et al., *Historia de las profesiones en México*, Colegio de México.
- Archer, Margaret (1979) *The Social Origins of Educational Systems*, London: Sage.
- Arredondo, Víctor (1991) "¿A dónde debe conducir la evaluación de la educación superior?", *Revista de la Educación Superior*, México: ANUIES, N° 79, jul-sept., 160-171.
- Baldrige, Victor (1971) *Power and Conflict in the University*, New York: John Wiley & Sons.
- Barnés, D., Pérez Correa, E., Bravo Sánchez, J. (1984) "El Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional", revista *Ciencia y Desarrollo*, México: CONACYT.
- Becerra, Ricardo (1992) "La UNAM y las Razones de estado: el Naufragio de una Ilusión Moderna", México: Diario *Uno Más Uno*, 6 de julio, Suplemento *Página Uno*, 10-11.
- Brunner, José Joaquín, Coordinador (1994) *Educación Superior en América Latina: una Agenda de Problemas, Políticas y Debates en el Umbral del Año 2000*, Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior, FLACSO Chile.
- Brunner, José Joaquín (1991) *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. J. (1988) *Universidad y Sociedad en América Latina*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Casillas, Miguel Angel (1990) *El proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna*, Tesis de Maestría en Ciencias de la Educación, Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV-IPN.

CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

Clark, Burton R. (1992) *El sistema de educación superior: una perspectiva comparada internacional*, México, Nueva Imagen.

Collins, Randall (1971) "Functional and Conflict Theories of Educational Stratification", *American Sociological Review*, vol. 36, 1002-1018.

CONACYT (1994) *Programa de apoyo a la ciencia en México*, México, Dirección Adjunta de Investigación Científica, CONACYT.

CONACYT/SEP (1993) *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas, 1993*, México.

CONPES (1991a) *Prioridades y compromisos para la educación superior en México, 1991-1994*.

CONPES (1991b) *Estrategia para la integración y funcionamiento de los Comités Interinstitucionales para la evaluación de la educación superior*.

CONPES (1986) *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior*, México.

CONPES (1981) *Plan nacional de educación superior. Lineamientos generales para el período 1981-1991*, México.

Coombs, Phillip, coord., (1991) *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*, México: SEP / Fondo de Cultura Económica.

Courard, Hernán (1993) [coord.] *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*, Santiago: FLACSO.

Cox, Cristián (1993) "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", en H. Courard (coord.) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*, Santiago: FLACSO, pp. 87-130.

De Ibarrola, María (1994), "La evaluación de las ciencias sociales", revista *Avance y Perspectiva*, CINVESTAV, México, abril-mayo.

Dennison, W. F. (1985) "Education and the Economy: Changing Circumstances", en McKnay and Ozga, 25-36.

Dore, Ronald (1993) "Credentialism", en B. Clark & G. Neave (eds) *Encyclopedia of Higher Education*, Oxford: Pergamon Press.

De Vries, Wietse (1995) "De crítica a excelente: Políticas públicas y cambio institucional en la Universidad Autónoma de Puebla", Tesis de Maestría en Ciencias de la Educación, DIE-CINVESTAV.

Fuentes M., Olac (1989) "La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro", *Universidad Futura*, vol 1, n° 3.

Fuentes M., Olac (1988) "Universidad y democracia: la mirada hacia la izquierda", *Cuadernos Políticos*, México: ed. ERA, num. 53, ene-abr.

Fuentes M., Olac (1986) "Crecimiento y diferenciación del sistema universitario: el caso de México", *Revista Crítica*, Universidad Autónoma de Puebla, enero-junio.

Fuentes M., Olac (1983) "Las épocas de la universidad mexicana", *Cuadernos Políticos*, México, N° 36, abril-junio.

Gago Huguet, Antonio (1988) "Veinte telegramas por la educación superior y una petición desesperada", *Universidad Futura*, Vol. 1, N° 1.

Geiger, Roger (1993a) "Institutional Fabric", en B. Clark & G. Neave (eds) *Encyclopedia of Higher Education*, Oxford: Pergamon Press.

Geiger, Roger (1993b) "Diversification in American Higher Education: Historical Patterns and Current Trends", Second Turku Conference on Policy Change in Higher Education, Turku, Finland, agosto 13-15.

Geiger, Roger (1986) *Private Sectors in Higher Education: Structure, Function and Change in Eight Countries*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Gilardi, María (1991) "Origen social del estudiante de la UNAM", *Universidad Futura*, Vol. 2, N° 6-7, México: UAM-A.

González Rubí, Mario (1994) "Modernización y educación superior: el diseño de políticas para el posgrado en México, 1984-1991", Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.

Green, Thomas (1980) *Predicting the Behavior of Educational Systems*, Syracuse: Syracuse University Press.

Gutiérrez, Fausto (1992) "Propósitos y resultados de doce años de planeación de la educación superior" en A. Fernández y L. Santini (comps.) *Dos décadas de planeación de la educación superior*, México: ANUIES, pp. 85-99.

Hernández Yáñez, Lorena (1994) "La Universidad de Guadalajara y las Políticas de la ANUIES"; Tesis de Maestría, DIE-CINVESTAV.

Ibarra Colado, Eduardo, coord., (1993) *La universidad ante el espejo de la excelencia: enjueros organizacionales*, México: UAM-Iztapalapa.

Kent, R. (1995a) "La regulación de la educación superior en México: una visión crítica", Documento preparado para la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.

Kent, R. (1995b) "Modernity on the Periphery: Expansion and Cultural Change in Mexican Public Universities", en William Tierney & Ken Kempner (eds) *Comparative Perspectives on the Social Role of Higher Education*, en prensa, Garland Press, New York.

Kent, R. (1994) "What is changing in Mexican public universities in the face of current policies?", en prensa en *Higher Education Policy*, París: International Association of Universities.

Kent, R. (1993a) "Higher Education in Mexico: From Unregulated Expansion to Evaluation", revista *Higher Education*, Kluwer Academic Publishers, Países Bajos, Vol. 25, N° 1.

Kent, R. (1993b) "El desarrollo de políticas de educación superior en México, 1960 a 1990", en H. Courard (ver arriba), pp. 341-396.

- Kent, R. (1992a) "Expansión y diferenciación del sistema de educación superior en México, 1960 a 1990", DIE-CINVESTAV, Cuaderno de Investigación N° 21.
- Kent, R. (1992b) "UNAM: que la reforma no se estanque", Suplemento *Política*, diario *El Nacional*, N° 174, 3 septiembre.
- Kent, R. (1990) *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, México: Nueva Imagen.
- Kent, R. y De Vries, W. (1994) "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México", *Universidad Futura*, México: UAM-A, Vol. 5, N° 15, otoño, 12-23.
- King, R., Rangel G., Kline, D., y McGinn, N. (1972) *Nueve universidades mexicanas: un análisis de su crecimiento y desarrollo*, México: ANUIES.
- Kogan, Maurice (1987) "The Political View", en B. R. Clark *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*, Berkeley: University of California Press, pp. 56-78.
- Kohn, Alfie (1994) "¿Por qué no funcionan los programas de incentivos?", *Universidad Futura*, México: UAM-A, Vol. 5, N° 15, otoño, 61-66.
- Latapí, Pablo (1980) *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México: Nueva Imagen.
- Laumann, Edward, & Knoke, David (1987) *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Levy, Daniel C. (1994) "Mexico: Towards State Supervision? Changing Patterns of Governance in Mexican Higher Education", Guy Neave & Frans Van Vught (eds) *Higher Education and the State in Developing Countries: the Winds of Change*, Oxford: Pergamon Press, 242-264.
- Levy, Daniel C. (1986) *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, University of Chicago Press.
- Lindblom, Charles (1977) *Politics and Markets: the World's Political Economic Systems*, New York: Basic Books.

March, James, and Olsen, Johan (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo: Universetsforlaget.

Martínez Romo, Sergio (1992) *Political and Rational Models of Policy Making in Higher Education: the Creation and Establishment of the National System for Permanent Planning of Higher Education in Mexico, 1970-1986*, Tesis Doctoral, Universidad de Londres, Instituto de Educación.

Maxwell, W. E. (1987) "The Expansion of Higher Education Enrollments in Agrarian and Developing Areas of the Third World", en John Smart, (ed) *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, New York: Agathon Press, vol. III, 360-401.

McNay, Ian and Ozga, Jenny, eds., (1985) *Policy-Making in Education: the Breakdown of Consensus*, Oxford: Pergamon Press.

Meek, Lynn (1991) "The Transformation of Australian Higher Education from Binary to Unitary System", *Higher Education*, Vol. 21, N° 4, 461-494.

Meek, L., Goedegebuure, L., Kivinnen, Rinne (1991) "Policy Change in Higher Education: Intended and Unintended Outcomes", *Higher Education*, Vol. 21, N° 4, June, 451-460.

Mendoza Rojas, Javier (1992) "El proyecto de modernización universitaria: continuidad e innovaciones", *Revista de la Educación Superior*, México: ANUIES, N° 84, oct-dic, 7-40.

Mendoza Rojas, Javier (1987) *Política del estado hacia la educación superior, 1983-1988*, México: CESU-UNAM, Col. Pensamiento Universitario, N° 68.

Metzger, W. (1987) "The Academic Profession in the United States", en B. R. Clark (ed.) *The Academic Profession: National, Disciplinary and Institutional Settings*, Berkeley: University of California Press, pp. 123-208.

Mitnick, B. M. (1980) *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Reforms*, New York: Columbia University Press.

Nafm, Moisés (1994) "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina", México: revista *Este País*, N° 45, diciembre.

Neave, Guy & Frans Van Vught, eds. (1994) *Higher Education and the State in Developing Countries: the Winds of Change*, Oxford: Pergamon Press, 242-264.

OECD (1994) *Reviews of National Science and Technology Policy: Mexico*, París.

Osborn, Thomas (1987) *La educación superior en México*, México: Fondo de Cultura Económica, 2a. ed.

Pacheco, Teresa, y Arizmendi, Roberto (1989) *La planeación de la educación superior en México y su contexto político y educativo*, México: CESU-UNAM, Colección Pensamiento Universitario, N° 72.

Pansters, Will (1992) *Política y poder en México: formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista en Puebla, 1937-1987*, Puebla: Centro de Estudios Universitarios, UAP.

Paz, Octavio (1987) *México en la obra de Octavio Paz: El peregrino en su patria*, México: Fondo de Cultura Económica.

Pérez Tamayo, Ruy (1992) "El estado y la ciencia", en J. Alonso, A. Aziz y J. Tamayo (coords) *El nuevo estado mexicano*, Vol. IV "Estado y Sociedad", México: UdeG / Nueva Imagen / CIESAS, pp. 99-113.

Pérez Tamayo, Ruy (1991) *Ciencia, paciencia y conciencia*, México: Siglo XXI Editores.

Premfors, Rune (1980) *The Politics of Higher Education in Comparative Perspective: France, Sweden, the United Kingdom*, Stockholm Studies in Politics, N°15.

Rangel Guerra, Alfonso (1979) *La educación superior en México*, El Colegio de México, Col. Jornadas, N° 86.

Ruiz, E. (1993) "Las universidades tecnológicas en la política federal", *Universidad Futura*, México: UAM-A, vol. 4, n° 11, pp. 28-38.

Salinas de Gortari, Carlos (1988) "10 puntos para la educación superior", *Universidad Futura*, México: UAM-A, Vol. 1, N° 1.

Schmelkes, Sylvia (1994) "Educación básica: la prioridad recuperada", *Universidad Futura*, México: UAM-A, Vol. 5, N° 14, 4-9.

SEP (1991), *La evaluación de la educación superior*, Cuadernos de Modernización Educativa 1989-1994, No. 5.



- Skolnik, M.L. (1987) "State Control and Degree Granting: the Establishment of a Public Monopoly in Canada", en Watson, C. (ed) *Governments and Higher Education: the Legitimacy of Intervention*, Toronto: Higher Education Group, Ontario Institute for Studies in Education.
- Soberón Acevedo, Guillermo (1983) *La universidad, ahora* [en colaboración con Ma. de los Angeles Knockenhauer y Cuauhtémoc Olmedo], México: El Colegio Nacional.
- Tedesco, Juan Carlos (1983) "Tendencias y Perspectivas en el Desarrollo de la Educación Superior en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, UNESCO.
- Van Vught, Frans (1989) "Creating Innovations in Higher Education", *European Journal of Education*, Vol. 24, N° 3, 249-270.
- Villaseñor García, Guillermo (1994) *La universidad alternativa*, México: UAM-Xochimilco / Centro de Estudios Educativos.
- Villaseñor García, Guillermo (1988) *Estado y Universidad: 1976-1982*, México: UAM-Xochimilco / Centro de Estudios Educativos.
- Wildavsky, Aaron (1989) *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick/Oxford: Transaction Publisher, 2ª ed.
- Wildavsky, Aaron (1978) *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little & Brown, 3ª ed.
- Windolf, P. (1992) "Cycles of Expansion in Higher Education, 1870-1985: an International Comparison", *Higher Education*, vol. 23, 3-19.
- World Bank (1994) *Higher Education: the Lessons of Experience*, Washington, D.C.
- Zaid, Gabriel (1988) *De los libros al poder*, México: Grijalbo.

**APENDICE ESTADISTICO**

Tabla 1

## Cambios en la Estructura Demográfica, 1940 a 1990

(% de Población Total)

<u>Grupo de Edad</u>	<u>1940</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1990</u>
Menos de 1 año	2.7	3.3	3.4		
1 a 4	11.9	13.3	13.5	13.9 (a)	12.6 (a)
5 a 9	14.4	15.3	16.0	15.2	13.0
10 a 14	12.2	12.5	13.3	13.5	12.8
15 a 19	10.2	10.2	10.5	11.2	11.9
20 a 24	7.9	8.5	8.4	9.0	9.6
25 a 29	8.1	7.2	6.8	6.9	7.9
30 y más	32.7	29.8	28.1	30.3	32.2
Población Total	19,653,552	34,923,129	48,225,238	67,395,826	81,249,645

(a) De 0 a 4 años de edad.

## Evolución de los Grupos de Edad de 15-19 y 20-24 años

	<u>1940</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1990</u>
15 a 19 años	2,004,662	3,562,159	5,063,650	7,548,333	9,668,708
20 a 24 años	1,552,631	2,968,466	4,050,920	6,065,624	7,799,966

Fuentes: SPP, México: Información sobre Aspectos Geográficos, Sociales y Económicos, México, 1982, Vol. II; INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1992.

Tabla 2

**Evolución de la Población Escolar por Niveles, 1940-1990**

Nivel	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Preescolar	33,848	115,378	230,164	400,138	1,071,619	2,865,100
Primaria	1,960,755	2,997,054	5,342,092	9,146,460	14,666,257	14,622,100
Secundaria	n d	69,547	234,980	1,082,377	3,033,856	4,268,500
Media Superior (a)	n d	37,329	106,200	335,438	1,265,741	2,209,700
Superior	n d	29,892	80,643	210,906	731,921	1,078,191
Posgrado	n d	n d	n d	4,088	24,306	41,945

(a) Incluye bachillerato y profesional medio terminal.

Fuentes: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1986, T. I; C. Salinas, Anexo al III Informe Presidencial, 1991; Anuarios de ANUIES.

Tabla 3

Tasas de Escolarización por Nivel Escolar, 1980 y 1990

1980

Población por Grupo de Edad		Matrícula por Nivel Escolar		Tasa de Escolarización
6 a 12	13,816,597	Primaria	14,666,300	106.14
13 a 15	5,112,110	Secundaria	3,033,900	59.34
16 a 18	4,726,687	Bachillerato	1,057,700	22.37
19 a 23	6,325,436	Licenciatura	731,291	11.56

1990

Población por Grupo de Edad		Matrícula por Nivel Escolar		Tasa de Escolarización
6 a 12	14,701,697	Primaria	14,401,600	97.95
13 a 15	6,157,413	Secundaria	4,190,200	68.05
16 a 18	5,994,251	Bachillerato	1,721,600	28.72
19 a 23	7,989,439	Licenciatura	1,078,191	13.49

Fuente: Censos de INEGI

Tabla 4.1

**Flujos Escolares de 1° Primaria a 1° Licenciatura, 1975 a 1993**

**1) Generación de Ingreso a la Primaria en 1970-71**

Ciclo Escolar	Primaria						Secundaria			Bachillerato			Lic.	Tasa Reinscrip.
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	1°	2°	3°	1°	2°	3°	1°	Ciclo Anterior (*)
1970-71	1,000													
1971-72		714												0.714
1972-73			627											0.878
1973-74				545										0.870
1974-75					472									0.865
1975-76						429								0.909
1976-77							318							0.742
1977-78								279						0.877
1978-79									207					0.741
1979-80										130				0.628
1980-81											107			0.826
1981-82												68		0.635
1982-83													63	0.919

**2) Generación de Ingreso a Primaria 1975-76**

Ciclo Escolar	Primaria						Secundaria			Bachillerato			Lic.	Tasa Reinscrip.
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	1°	2°	3°	1°	2°	3°	1°	Ciclo Anterior (*)
1975-76	1,000													
1976-77		755												0.755
1977-78			665											0.881
1978-79				602										0.905
1979-80					550									0.914
1980-81						499								0.907
1981-82							398							0.798
1982-83								358						0.898
1983-84									253					0.707
1984-85										161				0.638
1985-86											118			0.730
1986-87												82		0.695
1987-88													60	0.727

(\*) Datos proporcionados por ANUIES. Tabulación de Silvia Aguila T.

Tabla 4.2

Flujos Escolares de 1° Primaria a 1° Licenciatura, 1975 a 1993

3) Generación de Ingreso a Primaria 1981-82

Ciclo Escolar	Primaria						Secundaria			Bachillerato			Lic. 1°	Tasa Reinscrip. Ciclo Anterior (*)
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	1°	2°	3°	1°	2°	3°		
1981-82	1,000													
1982-83		783												0.783
1983-84			713											0.911
1984-85				659										0.924
1985-86					604									0.916
1986-87						538								0.891
1987-88							441							0.819
1988-89								394						0.895
1989-90									315					0.799
1990-91										186				0.591
1991-92											134			0.719
1992-93												101		0.751
1993-94													65	0.644

4) Generación de Ingreso a Primaria 1985-86

Ciclo Escolar	Primaria						Secundaria			Bachillerato			Lic. 1°	Tasa Reinscrip. Ciclo Anterior (*)
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	1°	2°	3°	1°	2°	3°		
1985-86	1,000													
1986-87		817												0.817
1987-88			765											0.936
1988-89				708										0.926
1989-90					650									0.918
1990-91						577								0.889
1991-92							468							0.811
1992-93								420						0.897
1993-94									337					0.890
1994-95										220				0.654
1995-96											158			0.719
1996-97												119		0.751
1997-98													77	0.644

Nota: Las cifras sombreadas son estimadas. La tasa de reinscripción a 1° de bachillerato fue estimada por ANUIES. A los ciclos siguientes se aplicaron las tasas correspondientes a la generación 1981-82.

(\*) Datos proporcionados por ANUIES. Tabulación de Silvia Aguila T.

Tabla 5

## La Expansión de la Educación Superior, 1960-1990

Año	Matrícula			Tasas de Crecimiento Anual (%)		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1960			80,643			
1961			87,890			9.0
1962			95,788			9.0
1963			104,397			9.0
1964			113,778			9.0
1965			124,003			9.0
1966			135,147			9.0
1967	125,662	24,154	150,816			11.6
1968	118,032	22,933	140,965			-6.5
1969	156,409	34,939	191,348			35.7
1970	171,963	40,918	212,881			11.3
1971			256,752			20.6
1972			288,204			12.2
1973			355,225			23.3
1974			399,146			12.4
1975			475,888			19.2
1976			545,182			14.6
1977	397,406	141,966	539,372			-1.1
1978	450,169	171,965	622,134	13.3	21.1	15.3
1979	499,493	198,646	698,139	11.0	15.5	12.2
1980	513,344	217,947	731,291	2.8	9.7	4.7
1981	545,628	239,791	785,419	6.3	10.0	7.4
1982	573,464	266,904	840,368	5.1	11.3	7.0
1983	587,364	291,876	879,240	2.4	9.4	4.6
1984	622,237	317,276	939,513	5.9	8.7	6.9
1985	632,297	334,087	966,384	1.6	5.3	2.9
1986	635,730	352,348	988,078	0.5	5.5	2.2
1987	620,625	368,789	989,414	-2.4	4.7	0.1
1988	637,764	395,443	1,033,207	2.8	7.2	4.4
1989	651,431	418,134	1,069,565	2.1	5.7	3.5
1990	643,388	434,803	1,078,191	-1.2	4.0	0.8

Nota: Para los años 60, se hicieron estimaciones, agregando a las cifras de ANUIES. De ahí que estas cifras sean mayores que las ANUIES. La reducción de 1977 se debe posiblemente a que ese año la ANUIES volvió a recabar datos en forma anual y quizá cambió el método usado. No hay datos confiables por género para los años 60.

Fuente: Anuarios de ANUIES

[Tomado de Kent, 1992]



Tabla 6

Evolución de la Matrícula por Areas

Area	1960	%	1970	%	1980	%	1990	%
Agropecuaria	2,081	3	7,387	3	68,812	9	55,814	5
Salud	16,572	20	35,360	17	144,411	20	111,136	10
Cs. Naturales	3,600	4	11,389	5	21,702	3	28,134	3
Administrativa	23,435	29	71,571	34	215,735	30	395,045	37
Cs. Sociales	4,809	6	15,774	7	68,200	9	112,163	10
Humanidades	1,333	2	5,428	3	21,323	3	34,364	3
Ingenierías	28,813	36	65,972	31	191,109	26	341,535	32
Total	80,643	100	212,881	100	731,291	100	1,078,191	100

Nota: No se respetaron las clasificaciones de áreas formuladas por la ANUIES, las cuales no hacen distinciones importantes. ANUIES agrupa en una área a las "ciencias sociales y administrativas", juntando carreras tan disímiles como Derecho, Sociología y Arqueología. En esta tabla, separamos las "disciplinas sociales" de las "profesiones sociales".

Fuente: Anuarios de ANUIES.

Tabla 7

América Latina: Matrícula y Tasas de Escolarización Superior, 1950 y 1990

País	1950		1990	
	<u>Matrícula</u>	<u>T E S</u>	<u>Matrícula</u>	<u>T E S</u>
Argentina	82,531	5.2	1,077,212 (a)	39.9
Bolivia	5,022	2.0	128,800	20.6
Brasil	51,100	1.0	1,540,080	11.3
Colombia	10,632	1.0	474,787 (b)	14.2
Costa Rica	1,539	2.0	74,681	26.3
Cuba	20,971	4.2	242,434	20.8
Chile	9,528	1.7	255,358	20.6
Ecuador	4,122	1.5	206,541	19.1
El Salvador	1,199	0.6	78,211	17.6
Guatemala	2,372	0.8	51,860 (c)	15.2
Haití	874	0.3	6,288 (d)	1.0
Honduras	818	0.6	44,849 (b)	8.3
México	35,240	1.5	1,078,191	13.5
Nicaragua	560	0.6	30,733	9.3
Panamá	1,519	2.2	52,735	20.9
Paraguay	1,692	1.4	32,884	8.1
Perú	16082	2.4	743,569	33.1
Rep. Dominicana	2,267	1.1	123,748 (d)	19.0
Uruguay	11,722	6.0	71,612	30.1
Venezuela	6,901	1.7	550,030	26.6

Tomado de: J. J. Brunner (coord.), 1994, Cuadro 1, p. 54.

Fuentes: UNESCO, *Anuarios y World Education Report 1993*.

(a) 1991

(b) 1989

(c) 1986

(d) 1985

Tabla 8

## Crecimiento de la Matrícula por Entidad, 1970 a 1990

Estado	1970			1980			1990		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
Aguascalientes	126	28	154	2,125	915	3,040	3,821	2,788	6,609
Baja California	971	359	1,330	9,571	4,548	14,119	11,521	8,944	20,465
B. California Sur	0	0	0	1,157	332	1,489	1,460	922	2,382
Campeche	102	15	117	973	436	1,409	2,716	1,713	4,429
Coahuila	3,673	998	4,671	13,828	5,510	19,338	19,476	12,600	32,076
Colima	197	48	245	1,653	606	2,259	3,014	1,944	4,958
Chiapas	350	42	392	3,059	861	3,920	7,706	3,869	11,575
Chihuahua	2,806	505	3,311	13,342	5,344	18,686	19,090	13,500	32,590
Distrito Federal (a)	89,462	23,395	112,857	153,974	68,863	222,837	145,444	103,421	248,865
Durango	974	153	1,127	6,142	2,346	8,488	5,591	3,647	9,238
Guanajuato	2,875	502	3,377	5,802	2,278	8,080	8,654	5,597	14,251
Guerrero	399	106	505	5,042	1,119	6,161	12,315	7,593	19,908
Hidalgo	835	270	1,105	2,557	1,128	3,685	5,222	3,325	8,547
Jalisco	18,900	3,143	22,043	52,973	21,520	74,493	61,682	36,500	98,182
Edo. México	1,814	251	2,065	36,823	16,982	53,805	57,080	33,944	91,024
Michoacán	4,310	982	5,292	15,730	6,034	21,764	19,401	12,300	31,701
Morelos	1,273	402	1,675	3,620	1,552	5,172	4,897	3,867	8,764
Nayarit	291	64	355	3,166	1,163	4,329	3,469	2,716	6,185
Nuevo León	13,900	2,201	16,101	46,687	19,642	66,329	44,773	28,050	72,823
Oaxaca	1,106	342	1,448	4,090	1,632	5,722	8,971	5,141	14,112
Puebla	6,486	1,786	8,272	19,598	10,493	30,091	50,029	35,954	85,983
Querétaro	998	162	1,160	2,813	1,086	3,899	6,314	3,779	10,093
Quintana Roo	0	0	0	515	74	589	1,162	530	1,692
San Luis Potosí	3,101	900	4,001	8,874	4,293	13,167	12,000	9,527	21,527
Sinaloa	1,681	268	1,949	22,843	7,672	30,515	25,783	17,200	42,983
Sonora	1,954	377	2,331	8,416	3,195	11,611	20,982	15,008	35,990
Tabasco	1,041	123	1,164	4,430	1,369	5,799	6,794	3,189	9,983
Tamaulipas	2,927	520	3,447	13,012	6,266	19,278	21,854	15,204	37,058
Tlaxcala	151	60	211	900	551	1,451	4,031	2,841	6,872
Veracruz	6,885	2,310	9,195	35,618	16,846	52,464	44,852	22,384	67,236
Yucatán	1,521	399	1,920	5,277	1,975	7,252	7,266	3,908	11,174
Zacatecas	764	207	971	3,734	1,316	5,050	5,550	3,366	8,916
<b>Total Nacional</b>	<b>171,963</b>	<b>40,918</b>	<b>212,881</b>	<b>513,344</b>	<b>217,947</b>	<b>731,291</b>	<b>652,920</b>	<b>425,271</b>	<b>1,078,191</b>

Fuente: Anuarios de ANUIES

Tomado de: Kent (1992)

(a) Incluye la zona metropolitana de la capital.

Tabla 9

## Feminización de la Matrícula \*

Estado	1970	1980	1990
Aguascalientes	18.2%	30.1%	42.2%
Baja California	27.0%	32.2%	43.7%
B. California Sur		22.3%	38.7%
Campeche	12.8%	30.9%	38.7%
Coahuila	21.4%	28.5%	39.3%
Colima	19.6%	26.8%	39.2%
Chiapas	10.7%	22.0%	33.4%
Chihuahua	15.3%	28.6%	41.4%
Distrito Federal (a)	20.7%	30.2%	41.6%
Durango	13.6%	27.6%	39.5%
Guanajuato	14.9%	28.2%	39.3%
Guerrero	21.0%	18.2%	38.1%
Hidalgo	24.4%	30.6%	38.9%
Jalisco	14.3%	28.9%	37.2%
Edo. México	12.2%	31.6%	37.3%
Michoacán	18.6%	27.7%	38.8%
Morelos	24.0%	30.0%	44.1%
Nayarit	18.0%	26.9%	43.9%
Nuevo León	13.7%	29.6%	38.5%
Oaxaca	23.6%	28.5%	36.4%
Puebla	21.6%	34.9%	41.8%
Querétaro	14.0%	27.9%	37.4%
Quintana Roo		12.6%	31.3%
San Luis Potosí	22.5%	32.6%	44.3%
Sinaloa	13.8%	25.1%	40.0%
Sonora	16.2%	27.5%	41.7%
Tabasco	10.6%	23.6%	31.9%
Tamaulipas	15.1%	32.5%	41.0%
Tlaxcala	28.4%	38.0%	41.3%
Veracruz	25.1%	32.1%	33.3%
Yucatán	20.8%	27.2%	35.0%
Zacatecas	21.3%	26.1%	37.8%
Total Nacional	19.2%	29.8%	39.4%

\* % de mujeres en matrícula de cada entidad.

Desviación Estandard	5.0%	4.8%	3.4%
Min	10.6%	12.6%	31.3%
Max	28.4%	38.0%	44.3%

Tabla 10

Estados Ordenados según el Aumento Decenal en el Porcentaje Femenino de la Matrícula

<u>Estado</u>	<u>1970/80</u>	<u>Estado</u>	<u>1980/90</u>
1 B. California Sur	22.3%	1 Guerrero	20.0%
2 Edo. México	19.4%	2 Quintana Roo	18.8%
3 Campeche	18.1%	3 Nayarit	17.0%
4 Tamaulipas	17.4%	4 B. California Sur	16.4%
5 Nuevo León	15.9%	5 Sinaloa	14.9%
6 Jalisco	14.6%	6 Sonora	14.2%
7 Durango	14.1%	7 Morelos	14.1%
8 Querétaro	13.9%	8 Chihuahua	12.8%
9 Chihuahua	13.3%	9 Colima	12.4%
10 Guanajuato	13.3%	10 Aguascalientes	12.1%
11 Puebla	13.3%	11 Durango	11.8%
12 Tabasco	13.0%	12 Zacatecas	11.7%
13 Quintana Roo	12.6%	13 San Luis Potosí	11.7%
14 Aguascalientes	11.9%	14 Baja California	11.5%
15 Sinaloa	11.4%	15 Chiapas	11.5%
16 Sonora	11.3%	16 Distrito Federal (a)	11.3%
17 Chiapas	11.3%	17 Guanajuato	11.1%
18 San Luis Potosí	10.1%	18 Michoacán	11.1%
19 Tlaxcala	9.5%	19 Coahuila	10.8%
20 Distrito Federal (a)-	9.5%	20 Querétaro	9.6%
21 Michoacán	9.2%	21 Nuevo León	8.9%
22 Nayarit	8.8%	22 Tamaulipas	8.5%
23 Colima	7.2%	23 Tabasco	8.3%
24 Coahuila	7.1%	24 Hidalgo	8.3%
25 Veracruz	7.0%	25 Jalisco	8.3%
26 Yucatán	6.5%	26 Oaxaca	7.9%
27 Hidalgo	6.2%	27 Yucatán	7.7%
28 Morelos	6.0%	28 Campeche	7.7%
29 Baja California	5.2%	29 Puebla	6.9%
30 Oaxaca	4.9%	30 Edo. México	5.7%
31 Zacatecas	4.7%	31 Tlaxcala	3.4%
32 Guerrero	-2.8%	32 Veracruz	1.2%
Total Nacional	10.6%	Total Nacional	9.6%

Tabla 11

## Tasa de Escolarización Superior por Estados, 1970 a 1990

<u>Estado</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1990</u>
Aguascalientes	0.57	6.26	9.54
Baja California	1.82	11.74	12.46
Baja California Sur	0.00	6.91	7.29
Campeche	0.56	3.79	8.91
Coahuila	4.99	12.99	15.78
Colima	1.25	6.96	14.38
Chiapas	0.29	2.04	4.14
Chihuahua	2.47	9.58	11.36
Distrito Federal	16.42	22.92	27.68
Durango	1.54	8.38	7.82
Guanajuato	1.91	2.98	4.75
Guerrero	0.42	3.50	9.14
Hidalgo	1.20	2.78	5.36
Jalisco	7.87	18.70	19.07
Estado de México	0.67	7.33	8.98
Michoacán	2.96	8.51	7.18
Morelos	3.40	5.75	7.53
Nayarit	0.85	7.02	8.50
Nuevo León	10.68	25.72	21.94
Oaxaca	0.95	2.89	6.28
Puebla	4.23	10.22	24.56
Querétaro	3.14	5.77	11.14
Quintana Roo	0.00	2.61	3.12
San Luis Potosí	4.11	9.24	11.52
Sinaloa	1.85	17.75	17.64
Sonora	2.53	7.72	18.33
Tabasco	1.87	5.73	6.85
Tamaulipas	2.89	10.47	15.37
Tlaxcala	0.70	2.93	9.12
Veracruz	2.84	10.70	10.22
Yucatán	2.91	7.53	9.05
Zacatecas	1.42	5.51	7.91
Total Nacional	5.26	11.56	13.49
Desviación Est.	3.30	5.78	5.97
Máximo	16.42	25.72	27.68
Mínimo	0.00	2.04	3.12

Fuentes: Censos Generales de Población y Vivienda; Anuarios de ANUIES.  
 Tabulación de: Silvia Aguila Tecuátl (CEU-UAP)

Tabla 12

Estados Ordenados según el Incremento Decenal en la TES

<u>Estado</u>	<u>1970/80</u>	<u>Estado</u>	<u>1980/90</u>
1 Estado de México	1102%	1 Tlaxcala	211%
2 Aguascalientes	1100%	2 Guerrero	161%
3 Sinaloa	957%	3 Puebla	140%
4 Guerrero	841%	4 Sonora	137%
5 Nayarit	828%	5 Campeche	135%
6 Chiapas	710%	6 Oaxaca	117%
7 Campeche	676%	7 Colima	107%
8 Baja California	645%	8 Chiapas	103%
9 Colima	555%	9 Querétaro	93%
10 Durango	545%	10 Hidalgo	93%
11 Tlaxcala	421%	11 Guanajuato	59%
12 Zacatecas	389%	12 Aguascalientes	52%
13 Chihuahua	387%	13 Tamaulipas	47%
14 Veracruz	377%	14 Zacatecas	44%
15 Tamaulipas	363%	15 Morelos	31%
16 Tabasco	306%	16 San Luis Potosí	25%
17 Oaxaca	306%	17 Estado de México	23%
18 Sonora	306%	18 Coahuila	21%
19 Michoacán	288%	19 Nayarit	21%
20 Coahuila	260%	20 Distrito Federal	21%
21 Yucatán	259%	21 Yucatán	20%
22 Puebla	242%	22 Tabasco	20%
23 Nuevo León	241%	23 Quintana Roo	20%
24 Jalisco	238%	24 Chihuahua	19%
25 Hidalgo	231%	25 Baja California	6%
26 San Luis Potosí	225%	26 Baja California Sur	5%
27 Querétaro	184%	27 Jalisco	2%
28 Morelos	169%	28 Sinaloa	-1%
29 Guanajuato	156%	29 Veracruz	-4%
30 Distrito Federal	140%	30 Durango	-7%
31 Quintana Roo		31 Nuevo León	-15%
32 Baja California Sur		32 Michoacán	-16%
Total Nacional	220%	Total Nacional	17%

Tabla 13

**Reordenamiento Regional de la Matrícula**

(% de matrícula nacional)

Región	1960	1970	1980	1990
Noroeste (1)	1.3	2.7	8.7	9.4
Centro Norte (2)	3.9	4.5	4.8	6.1
Sureste (3)	1.1	1.5	2.2	2.5
Occidente (4)	5.8	13.5	14.5	12.3
D. F.	66.4	53	34	28
Norte (5)	12.1	11.7	15.8	13.7
Golfo (6)	3.8	6	11	9
Sur (7)	0.9	1.9	3	5.3
Centro (8)	4.7	4	6	10.7
Totales	100	100	100	100

Fuente: Anuarios de ANUIES.

Clave:

- (1) Sonora, Sinaloa, Baja California Norte y Sur.
- (2) San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes y Zacatecas.
- (3) Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
- (4) Michoacán, Jalisco, Colima y Nayarit.
- (5) Durango, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León.
- (6) Veracruz y Tamaulipas.
- (7) Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Morelos.
- (8) Puebla, Edo. México e Hidalgo.



Tabla 14

**Matrícula Privada de Educación Superior en América Latina**  
(% de la matrícula total)

Pais	Año	% MP en Total	% MP Univ. en Total Matric. Univ.	% MP No-Univ. en Total Matric. No-Univ.
Argentina	1991	14.8	10.4	28.6
Bolivia	1990	n d	12.2	n d
Brasil	1990	61.3	61.3	
Colombia	1991	61.4	58.9	76.9
Costa Rica	1992	n d	20.6	n d
Cuba	1989	0	0	0
Chile	1992	52.6	24.2	93.8
Ecuador	1991	n d	24	n d
El Salvador	1988	49	n d	n d
Guatemala	1989	n d	25	n d
Haití	1990	n d	0	n d
Honduras	1988	n d	n d	n d
México	1993	20.8	17.4	31.1
Nicaragua	1990	12	12	n d
Panamá	1989	n d	16.4	n d
Paraguay	n d	n d	n d	n d
Perú	1989	35.6	25.4	35.3
R. Dominicana	1985	n d	55.8	n d
Uruguay	1988	1	1	n d
Venezuela	1988	21.1	16	32.9

Fuente: Brunner (1994)

## MATRICULA POR SECTORES, 1960 a 1993

	1960	1970	1980	1990	1993
<b>TOTAL NACIONAL</b>					
Número de Instituciones	52	98	225	373	430
Matrícula Total	80,643	212,881	731,291	1,078,191	1,141,186
Hombres	n d	171,963	513,344	643,388	642,805
Mujeres	n d	40,918	217,947	434,803	498,381
<b>UNIVERSIDADES PÚBLICAS</b>					
Número de Instituciones	28	32	41	43	46
Matrícula Total	63,617	144,629	536,991	723,420	708,839
Hombres	n d	115,384	371,322	426,351	390,958
Mujeres	n d	29,245	165,669	297,069	317,881
<b>INSTITUCIONES PÚBLICAS ESPECIALIZADAS (a)</b>					
Número de Instituciones	n d	12	17	22	22
Matrícula Total	n d	1,316	4,429	6,949	5,767
Hombres	n d	1,166	3,757	4,785	3,064
Mujeres	n d	150	672	2,164	2,703
<b>INSTITUTOS TECNOLÓGICOS PÚBLICOS</b>					
Número de Instituciones	5	18	64	96	101
Matrícula Total	9,669	38,721	92,567	160,698	189,219
Hombres	n d	31,651	75,801	110,850	124,505
Mujeres	n d	7,070	16,766	49,848	64,714
<b>UNIVERSIDADES PRIVADAS (b)</b>					
Número de Instituciones	4	6	26	50	55
Matrícula Total	7,357	16,987	71,001	121,305	148,964
Hombres	n d	14,211	46,773	68,336	82,350
Mujeres	n d	2,776	24,228	52,969	68,700
<b>PRIVADAS NO UNIVERSITARIAS</b>					
Número de Instituciones	15	28	77	162	203
Matrícula Total	n d	11,228	26,303	65,819	88,296
Hombres	n d	9,551	15,691	33,066	41,386
Mujeres	n d	1,677	10,612	32,753	44,383
<b>UNIVERSIDADES TECNOLÓGICAS PÚBLICAS (c)</b>					
Número de Instituciones					3
Matrícula Total					924
Hombres					542
Mujeres					382

(a) Instituciones especializadas dependientes de secretarías de estado o gobiernos estatales.

(b) Se cuentan como instituciones separadas todos los establecimientos del ITESM y la UIA.

(c) Instituciones de dos años, creadas en 1990-92; dependencia de la SEP federal y los gobiernos estatales; forman técnicos. La ANUIES sólo registró 3 instituciones en 1993, aunque el sector es más numeroso.

Fuente: Anuarios de ANUIES

Tabla 16

## Fundación Decenal de Establecimientos por Sector, 1960-1990

	<u>1960 - 70</u>	<u>1970 - 80</u>	<u>1980 - 90</u>	<u>Total 1960 - 90</u>
<i>Públicos</i>				
Universidades	9	5	2	16
Inst. Tecnológicos	13	46	32	91
Especializados	12	5	5	22
Total	34	56	39	129
<i>Privados</i>				
Universitarios	1	20	24	45
No universitarios	13	49	85	147
Total	14	69	109	192

Fuente: Anuarios de ANUIES.

Tabla 18

**Matrícula Nacional en Posgrado, 1970-1990**

	1970	1980	1990
Especialización	n d	8,107	15,675
Maestría	n d	22,592	26,946
Doctorado	n d	1,440	1,344
Total	6,461	32,139	43,965

Fuentes: Osborn (1987); Anuarios de ANUIES.

Tabla 19

**Nivel de Estudios de Profesores de Licenciatura, 1992**

<u>Nivel de Estudios</u>	<u>Nº Profesores</u>	<u>% del Total</u>
Medio Profesional	1,733	1.5%
Licenciatura	66,178	58.4%
Especialización	6,374	5.6%
Maestría	13,331	11.8%
Doctorado	2,159	2.0%
No Respondió	23,463	20.7%
Total Nacional	113,238	100.0%

Tomado de: ANUIES, Nivel de Estudios  
del Personal Docente, 1993

Tabla 20

## Gasto Educativo, 1971-1993

año	a PIB (1)	b Gasto Neto Poder Ejec.	c Gasto Federal en Educación (2)	c / b	c / a	(3)			
						básica	superior	tecnológico	universitaria
1971	2428.8	186.37	46.59	25.00	1.92	31.23	5.45		
1972	2628.7	264.41	54.93	20.77	2.09	34.45	8.84		
1973	2835.3	302.86	64.43	21.27	2.27	41.04	9.03		
1974	2999.1	318.68	69.00	21.65	2.30	42.00	10.00		
1975	3171.4	429.29	88.51	20.62	2.79	51.61	14.13		
1976	3311.5	413.51	90.82	21.96	2.74	50.48	16.42		
1977	3423.8	407.12	114.42	28.10	3.34	64.80	21.66	5.18	12.22
1978	3730.4	443.36	123.85	27.93	3.32	64.64	22.98	5.27	13.57
1979	4092.2	504.54	136.87	27.13	3.34	73.77	23.35	4.00	15.61
1980	4470.1	628.70	140.00	22.27	3.13	70.40	30.20	7.00	16.40
1981	4862.2	776.43	174.57	22.48	3.59	93.16	32.06	7.78	18.01
1982	4831.7	742.03	181.77	24.50	3.76	92.46	35.56	11.24	18.84
1983	4628.9	614.49	126.50	20.59	2.73	57.74	27.68	7.74	15.87
1984	4796.1	612.26	134.53	21.97	2.81	56.78	22.85	5.97	13.25
1985	4920.4	605.54	138.29	22.84	2.81	60.82	23.69	6.43	14.15
1986	4735.7	527.23	126.34	23.96	2.67	55.82	24.04	6.19	14.39
1987	4823.6	474.22	125.37	26.44	2.60	60.61	25.32	6.39	16.18
1988	4883.7	415.51	126.58	30.46	2.59	59.85	25.13	6.39	15.70
1989	5047.2	428.40	130.52	30.47	2.59	58.96	20.66	5.73	12.58
1990	5271.5	440.51	135.65	30.79	2.57	64.32	22.31	6.00	13.50
1991	5462.7	472.46	157.29	33.29	2.88	74.34	25.71	6.94	15.89
1992	5612.9	509.76	190.13	37.30	3.39	92.59	28.03	7.20	17.42
1993	5770.1		194.80		3.38	105.40	30.28	8.07	18.41

(1) millones de nuevos pesos constantes de 1980

(2) Gasto ejercido por SEP y entidades coordinadas. No incluye gobiernos de los estados.

(3) Incluye normales y construcciones.

Fuente: C. Salinas de G., V Informe de Gobierno, 1993.

Tabulación: Wietse de Vries

Tabla 2/

**Proporción del Gasto en Educación Básica y Superior  
en el Gasto Educativo Total**

<b>Año</b>	<b>Básica</b>	<b>Superior</b>
1971	67.02%	11.70%
1972	62.71%	16.10%
1973	63.69%	14.01%
1974	60.87%	14.49%
1975	58.31%	15.96%
1976	55.59%	18.09%
1977	56.63%	18.93%
1978	52.19%	18.56%
1979	53.90%	17.06%
1980	50.29%	21.57%
1981	53.36%	18.36%
1982	50.87%	19.56%
1983	45.64%	21.88%
1984	42.20%	16.98%
1985	43.98%	17.13%
1986	44.18%	19.03%
1987	48.35%	20.20%
1988	47.29%	19.85%
1989	45.18%	15.83%
1990	47.42%	16.45%
1991	47.26%	16.35%
1992	48.70%	14.74%
1993	55.44%	15.93%

Cálculos basados en la Tabla 19.

Tabla 22

**Subsidio Federal a Universidades e Institutos Tecnológicos, 1960-1992**  
(millones de N\$ de 1980)

Año	Universidades Estatales (a)	UNAM	UAM	Subtotal Universidades	Institutos Tecnológicos (b)	Total
1960	0.21	1.02		1.23	0.78	2.01
1961	0.32	1.13		1.45	1.06	2.51
1962	0.37	1.17		1.54	1.10	2.64
1963	0.40	1.55		1.95	0.99	2.94
1964	0.64	1.73		2.37	1.26	3.63
1965	0.65	1.75		2.40	1.62	4.02
1966	0.63	2.04		2.67	1.61	4.28
1967	0.74	2.21		2.95	1.97	4.92
1968	n d	2.54		2.54	1.95	4.49
1969	0.51	2.82		3.33	2.49	5.82
1970	0.55	3.00		3.55	2.53	6.08
1971	0.58	3.57		4.15	2.92	7.07
1972	2.02	4.52		6.54	3.58	10.12
1973	2.91	5.66		8.57	4.19	12.76
1974	2.82	6.00	0.33	9.15	4.97	14.12
1975	3.50	7.44	0.98	11.92	5.85	17.77
1976	3.80	8.20	1.18	13.18	6.20	19.38
1977	3.70	7.41	1.11	12.22	5.18	17.40
1978	3.83	8.30	1.44	13.57	5.27	18.84
1979	5.74	8.27	1.60	15.61	4.00	19.61
1980	5.60	9.10	1.70	16.40	7.00	23.40
1981	4.76	11.51	1.75	18.02	7.78	25.80
1982	8.48	8.48	1.87	18.83	11.24	30.07
1983	6.84	7.53	1.50	15.87	7.74	23.61
1984	5.65	6.25	1.35	13.25	5.97	19.22
1985	3.35	9.35	1.44	14.14	6.43	20.57
1986	6.88	6.31	1.20	14.39	6.19	20.58
1987	7.77	7.12	1.30	16.19	6.39	22.58
1988	7.54	6.91	1.26	15.71	6.39	22.10
1989	5.44	5.99	1.15	12.58	5.73	18.31
1990	6.87	5.44	1.18	13.49	6.00	19.49
1991	8.63	5.90	1.36	15.89	6.94	22.83
1992	9.08	6.74	1.60	17.42	7.20	24.62

(a) Reciben además subsidios estatales.

(b) No incluye el Instituto Politécnico Nacional.

Fuentes: Anuarios ANUIES, III Informe M. Madrid [Hasta 1977];  
C. Salinas de G., V Informe, 1993.

Tabulaciones de: Enrique Bernal y Wietse de Vries



Tabla 23

**Ingresos de las Universidades Estatales por Fuente  
de Ingreso, 1960-1989**  
(millones de N\$ de 1980)

Año	Subsidio Federal	Subsidio Estatal	Ingresos Propios	Total
1960	0,21	0.50	0.08	0.79
1961	0.32	0.55	0.09	0.96
1962	0.37	0.63	0.13	1.13
1963	0.40	0.63	0.11	1.14
1964	0.64	0.68	0.16	1.48
1965	0.65	0.76	0.18	1.59
1966	0.63	0.83	0.22	1.68
1967	0.74	0.81	0.40	1.95
1968	n d	n d	n d	
1969	0.51	0.96	0.34	1.81
1970	0.55	1.32	0.46	2.33
1971	0.58	1.47	0.45	2.50
1972	2.02	1.59	0.51	4.12
1973	2.91	1.70	0.56	5.17
1974	2.82	1.61	0.58	5.01
1975	3.50	2.17	0.61	6.28
1976	3.80	2.71	0.58	7.09
1977	3.70	3.02	0.62	7.34
1978	3.83	3.77	0.75	8.35
1979	5.74	4.57	0.87	11.18
1980	5.60	4.97	0.92	11.49
1981	4.76	5.72	1.02	11.50
1982	8.48	4.73	1.48	14.69
1983	6.84	4.00	0.84	11.68
1984	5.65	3.86	0.65	10.16
1985	3.35	3.00	0.57	6.92
1986	6.88	4.00	0.51	11.39
1987	7.77	4.10	0.21	12.08
1988	7.54	3.80	n d	11.34
1989	5.44	3.05	n d	8.49

Fuentes: Anuarios de ANUIES, 1966, 1967, 1969, 1970-1976;  
Doc. Interno Dir. Gral. Educ. Sup./SESIC, 25/01/90; SEP, Con  
Estadístico Gasto Educ., 1989.

Tabulación: Enrique Bernal

**Ingresos de las Universidades Estatales por Fuente  
de Ingreso, 1960-1989  
(Porcentajes)**

Año	Subsidio Federal	Subsidio Estatal	Ingresos Propios	Total
1960	26.6%	63.3%	10.1%	100.0%
1961	33.3%	57.3%	9.4%	100.0%
1962	32.7%	55.8%	11.5%	100.0%
1963	35.1%	55.3%	9.6%	100.0%
1964	43.2%	45.9%	10.8%	100.0%
1965	40.9%	47.8%	11.3%	100.0%
1966	37.5%	49.4%	13.1%	100.0%
1967	37.9%	41.5%	20.5%	100.0%
1968				
1969	28.2%	53.0%	18.8%	100.0%
1970	23.6%	56.7%	19.7%	100.0%
1971	23.2%	58.8%	18.0%	100.0%
1972	49.0%	38.6%	12.4%	100.0%
1973	56.3%	32.9%	10.8%	100.0%
1974	56.3%	32.1%	11.6%	100.0%
1975	55.7%	34.6%	9.7%	100.0%
1976	53.6%	38.2%	8.2%	100.0%
1977	50.4%	41.1%	8.4%	100.0%
1978	45.9%	45.1%	9.0%	100.0%
1979	51.3%	40.9%	7.8%	100.0%
1980	48.7%	43.3%	8.0%	100.0%
1981	41.4%	49.7%	8.9%	100.0%
1982	57.7%	32.2%	10.1%	100.0%
1983	58.6%	34.2%	7.2%	100.0%
1984	55.6%	38.0%	6.4%	100.0%
1985	48.4%	43.4%	8.2%	100.0%
1986	60.4%	35.1%	4.5%	100.0%
1987	64.3%	33.9%	1.7%	100.0%
1988	66.5%	33.5%	n d	100.0%
1989	64.1%	35.9%	n d	100.0%

TABLA 25

**Estimación del Gasto Total en la Educación Superior Pública, 1990-1993 (\*)**  
(millones de nuevos pesos)

Año	Subsidio Federal (a)	Subsidio Estatal (b)	FOMES	CDPA (c)	Gasto Privado Directo (d)	Total Pesos Corrientes	Total Pesos Constantes de 1980	% PIB
1990	2,905	465.3	70	n.d.	n.d.	3,440.3	26.12	0.49
1991	4,073	593.3	210	n.d.	94.8	4,971.1	30.96	0.56
1992	5,160	752.2	300	n.d.	454.9	6,667.1	36.22	0.64
1993	5,962	868.8	347	257.3	790.8	8,225.9	41.78	0.66

(\*) Licenciatura en universidades, institutos tecnológicos y escuelas normales.

Fuentes: C. Salinas de Gortari, *V Informe de Gobierno, 1993*; SEP, *Datos Básicos de la Educación Superior, 1993*; ANUIES, *Cuotas y Colegiaturas en Instituciones Públicas, 1992*; INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980-1993*.

(a) Incluye nómina y construcciones; no incluye "fondos especiales", "investigación y material didáctico" y "CONACYT".

(b) Tomado de SEP, *Datos Básicos*.... Puesto que la fuente incluye fondos para preparatorias, se hizo una corrección, restando 35% al subsidio estatal en virtud de que el subsidio federal generalmente asigna esa proporción al bachillerato.

(c) Carrera de Desarrollo del Personal Docente

(d) Se multiplicó la matrícula de universidades públicas para cada año por una estimación del promedio anual aportado por los estudiantes. En 1991 ANUIES reportó un gasto directo promedio por alumno de aproximadamente N\$100. Asumimos que este gasto se multiplicó por un factor de 9 en dos años (en pesos corrientes). Esto haría que en 1993 el gasto estudiantil directo representara 9.6% del gasto total.

[Tomado de: Kent y De Vries (1994)]

26a  
Tabla 26a

**Gasto Federal en Ciencia y Tecnología, 1980-1994**  
(millones de N\$ a precios de 1980)

Año	GFCyT (a)	GFCyT / PIB (b)	GFCyT / GPSPF (c)
1980	19.19	0.43%	1.66%
1981	22.27	0.46%	1.56%
1982	20.24	0.42%	1.54%
1983	14.68	0.32%	1.33%
1984	17.65	0.37%	1.52%
1985	17.44	0.35%	1.59%
1986	16.61	0.35%	1.62%
1987	13.46	0.28%	1.38%
1988	13.14	0.27%	1.42%
1989	13.88	0.27%	1.58%
1990	15.63	0.30%	1.77%
1991	19.93	0.36%	2.12%
1992	19.46	0.35%	1.98%
1993 (p)	20.39	0.36%	1.92%
1994 (p)	20.73	0.35%	1.85%

- (a) Gasto Federal en Ciencia y Tecnología
- (b) Producto Interno Bruto
- (c) Gasto Programable Sector Público Federal
- (p) Preliminares

Nota: El GFCyT incluye también: UNAM, UAM, IPN, COLMEX, Col. Posgr. Chapingo, UPN, CIDE, CINVESTAV, COLEF, CICESE, Inst.Mex.Petrol., IMSS, Ctro.Nal.Metrología, INAH, Inst.Nal.Nutrición, Inst.Nal.Inv.Nucleares, inv. en universidades estatales.

26b  
Tabla 26b

**Evolución del Gasto de CONACYT, 1990-1994**  
(millones de N\$ a precios de 1980)


Año	Gasto CONACYT	CONACYT / GFCyT
1987	1.35	10.0%
1988	1.45	11.0%
1989	1.25	9.0%
1990	1.56	10.0%
1991	2.39	12.0%
1992	2.34	12.0%
1993 (p)	3.47	17.0%
1994 (p)	3.73	18.0%

(p) Cifras preliminares

Fuente: CONACYT/SEP, Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas, 1993; pp. 2 y 28-31


El jurado designado por el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, aprobó esta tesis el día 16 de junio de 1995.

Doctor


  
Cristián Cox

Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Chile

Doctor

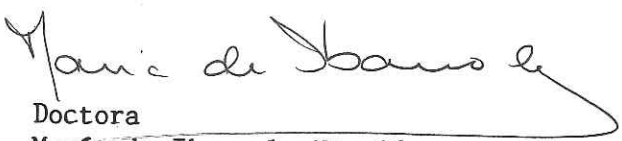
  
Daniel Levy


Profesor del Departamento de Administración y Políticas Educativas de la Universidad Estatal de New York, EUA en Albany

  
Maestro en Educación

Carlos Muñoz Izquierdo  
Coordinador del Programa Institucional de Investigación en Problemas Educativos de la Dirección de Investigación y Posgrado de la Universidad Iberoamericana

Doctora

  
María de Ibarrola Nicolín  
Investigadora titular del Departamento de Investigaciones Educativas

  
Dr. Eduard Johann Weiss Horz  
Investigador titular del Departamento de Investigaciones Educativas