



f. 227

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

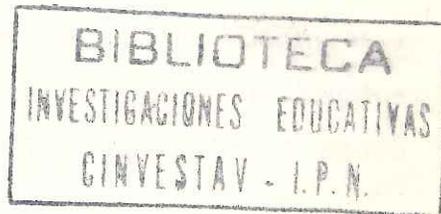
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS

**ACTORES Y POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR,
1950-1990: SU IMPLEMENTACIÓN EN LA UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIAS EN LA
ESPECIALIDAD DE EDUCACIÓN

PRESENTA



MARIA LORENA HERNÁNDEZ YAÑEZ
Licenciada En Psicología

Director de Tesis
M.C. ROLLIN LINSLEY KENT SERNA

Julio, 1994



AGRADECIMIENTOS

Todo producto académico nunca es fruto del trabajo individual. A lo largo de los ocho años que requirió este trabajo de tesis fueron dos las instituciones y muchas las personas que contribuyeron a que fuera posible.

A Olac Fuentes Molinar, por el voto de confianza que depositó en mí durante y después de mi tránsito por el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; a Rollin Kent Serna, por su paciente y a la vez enérgica guía durante todo el proceso de redacción; a María Luisa Chavoya, Sonia Reynaga, Lucía Mantilla y Patricia García, compañeras entrañables de trabajo en el Centro de Investigación Educativa de la Universidad de Guadalajara, por su estímulo incondicional y cotidiano; a Genoveva Rojo, Jesús Cabral, Silvia Contreras y Antonio Ponce, por el valioso auxilio que me proporcionaron en distintos momentos de la investigación; a Juana Yopez y Raúl Romero, por su apoyo operativo siempre oportuno.

A Misael y a Sebastián no hace falta decirles por qué.

"El hombre es prisionero de los medios organizativos que debe emplear para actuar, y estos medios que tienen una fuerza de inercia considerable se le salen de las manos porque ni los comprende ni los respeta".

Michael Crozier y Erhard Friedberg,
El actor y el sistema, México, Alianza
Editorial, 1990, p. 288.



INDICE

| | Página |
|---|--------|
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo 1. La educación superior como campo de acción social..... | 7 |
| Primera parte. | |
| La política educativa como expresión de la configuración del campo de la educación superior | |
| Capítulo 2. La escena nacional..... | 23 |
| Capítulo 3. Estado, ANUIES y políticas para educación superior, 1950-1988..... | 37 |
| Capítulo 4. Implementación de políticas sectoriales y desarrollo institucional: la Universidad de Guadalajara, 1950-1988..... | 108 |
| Segunda parte. | |
| La política educativa como insumo para la implementación en los contextos institucionales: los procesos en marcha. | |
| Capítulo 5. El emplazamiento evaluador, 1988-1991..... | 129 |
| Capítulo 6. La política de la evaluación institucional: su implementación en la Universidad de Guadalajara..... | 158 |
| Conclusiones..... | 185 |
| Bibliografía..... | 190 |
| Apéndice..... | 210 |

INTRODUCCION

Como objeto de indagación académica, la educación superior en México ha sido abordada desde diversas perspectivas en las que, no obstante, está siempre presente un cierto compromiso interdisciplinario. Sin embargo, atendiendo en lo fundamental al tipo de enfoque utilizado de manera preponderante, la literatura en cuestión puede agruparse en grandes bloques de estudios más o menos bien diferenciados.

Un primer bloque de estudios se inscribe dentro de una perspectiva política, en el que el eje articulador del análisis ha sido la relación Estado-Universidad. La mayoría de estos estudios privilegian el análisis de la relación de competencia entre poderes y actores institucionales que explicaría en buena medida desde procesos institucionales hasta las dinámicas más generales del sistema de educación superior. En el plano temporal, algunos intentan identificar tendencias de largo aliento, en tanto que otros acentúan procesos coyunturales.¹

El segundo bloque de estudios adopta más claramente una perspectiva histórica en la que la relación entre universidad y sociedad opera como telón de fondo. En lo general, el interés de este tipo de estudios se centra en el impacto que la oferta de educación superior ha tenido y tiene sobre los distintos grupos sociales. El énfasis está dado en la relación entre oportunidades educativas y aspectos tales como estratificación, movilidad social, destino ocupacional y nivel de ingreso. De alguna manera, se intentan destacar los efectos democratizadores de la educación superior tanto a través de la creciente participación del grupo de edad en este nivel como mediante seguimientos longitudinales de trayectorias educativas y su posterior inserción en el mercado laboral.²

Otro grupo de estudios más o menos bien diferenciado comparten una intención prospectiva. En buena medida este tipo de trabajos son característicos de ciertos cuerpos intermedios, tanto a nivel institucional como a escala nacional, cuyo objetivo principal es sensibilizar a la burocracia educativa federal acerca de las necesidades financieras de la educación superior. Los trabajos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) son particularmente representativos en este sentido, lo mismo que los productos orientados hacia la planeación institucional. El rasgo más relevante de este tipo de estudios es el compromiso normativo, en el que desde una perspectiva diacrónica, se procede a definir las características generales del sistema o de la institución, para entonces proyectar los cambios en la dirección deseada.³

Un enfoque que empieza a desarrollarse en nuestro país está constituido por aquellos trabajos que a partir fundamentalmente de la teoría de los sistemas organizacionales construyen una lectura cualitativa de los procesos institucionales y/o sistémicos. Esta perspectiva, que se ha dado en llamar *internalista*, sostiene que en el último siglo los sistemas de educación superior han madurado al punto de constituirse en sectores relativamente independientes de sus contextos societales por lo que es conveniente describir detallada y sistemáticamente la manera en que se organiza y gobierna la educación superior. Una intención comparativa anima este tipo de trabajos, por lo que el interés se centra en identificar los elementos básicos a través de categorías generales que permitan dar cuenta lo mismo de la acción que del cambio. En este sentido, las diferenciaciones internas de los distintos sistemas de educación superior, las formas y niveles de autoridad, los aspectos simbólicos y los medios de coordinación constituyen algunas de las preocupaciones centrales de esta perspectiva.⁴

Un quinto enfoque que está cobrando importancia para el estudio de la

educación superior como campo de investigación académica es el análisis de la producción e implementación de políticas públicas para el nivel. Aunque bien podría objetarse que de alguna manera esta problemática ha sido contemplada dentro de la perspectiva política, lo cierto es que esto ha sido así solo en un sentido muy restringido debido a diversas circunstancias.

En primer lugar, como bien señala Cristián Cox (1990, 1), puede decirse que hasta la década de los sesenta la educación superior en América Latina fue objeto de políticas públicas sólo en la medida en que el aparato gubernamental percibía que las universidades "no funcionaban", es decir, cuando el Estado visualizaba a la educación superior como un problema de orden público. México no es ninguna excepción. De hecho, la mayoría de los trabajos que se mueven en esta dirección resultan tributarios de debates históricos en torno a "los grandes temas de política educativa" que debían orientar, en un momento dado, la educación superior, tales como la autonomía universitaria, la educación socialista o las necesidades del desarrollo nacional. En este sentido, los productos típicos⁵ son crónicas de conflictos ideológicos generados por las "señales" que el sistema político enviaba al sector y que se resolvían, por regla general, a través de la toma de posiciones antes que por la búsqueda de nuevos puntos de equilibrio. Por lo demás, la mayoría de estos trabajos comparten, en mayor o menor medida, la característica de privilegiar como interlocutores frente a los lineamientos de política educativa a las instituciones de educación superior capitalinas, asumiendo implícitamente la problemática de la provincia como un producto residual. Esta tendencia, sin duda explicable a partir de la enorme concentración de recursos financieros e intelectuales, lo mismo que a la desigual significación social y política tradicionalmente atribuida a las diversas instituciones universitarias del país, recientemente empieza a ser modificada. La necesidad de impulsar la investigación regional como estrategia para explorar procesos específicos y potenciar capacidades locales ha sido formalmente reconocida desde los inicios de la década pasada.⁶

Este trabajo se inscribe en esta perspectiva, que sin desestimar el entorno nacional busca recuperar la especificidad de la puesta en acto de política educativa en una institución en particular: la Universidad de Guadalajara. El objeto, pues, es analizar las políticas para educación superior en México y su implementación en el caso concreto de la Universidad de Guadalajara.

Con este fin, hemos trazado el siguiente plan de exposición. En el capítulo 1 se acota el problema a estudiar, el método seguido, el tipo de fuentes usadas y la justificación general del trabajo; el resto del cuerpo capitular está dividido en dos partes, en función del tipo de enfoque utilizado. En la primera parte se adopta una perspectiva histórica y está organizada en tres capítulos. En el capítulo 2 se analizan las condiciones que llevaron a la constitución de la hoy Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) como un nuevo actor en el campo de la educación superior; en el capítulo 3 se sistematizan y analizan los procesos de negociación entre el Estado y la ANUIES para definir las políticas sectoriales durante el periodo 1950-1988 y en el capítulo 4 se particulariza la trayectoria institucional de la Universidad de Guadalajara en tanto campo de implementación de esas políticas. En la segunda parte del trabajo se adopta una perspectiva sincrónica, con el propósito de analizar puntualmente los procesos de elaboración e implementación de políticas para educación superior en tanto procesos en marcha. Con este fin, en el capítulo 5 se documenta el caso de la política de la evaluación institucional impulsada dentro del proyecto de modernización educativa del régimen salinista, en tanto ejemplifica la definición de un nuevo emplazamiento entre los actores involucrados en la educación superior, mientras que a lo largo del capítulo 6 se analiza el proceso de implementación de la política de la evaluación institucional en el contexto particular de la Universidad de Guadalajara. Por último y a manera de conclusiones, se plantean algunas líneas de interpretación en torno a los posibles efectos de las políticas emergentes para educación superior en México.

Notas

1. Véase entre otros, Fuentes Molinar, Olac (1983). "Las épocas de la universidad mexicana". *Cuadernos Políticos* 36, 47-55. México: Era; Muñoz Ledo, Porfirio (1962, 107-136). "La educación superior". En *México, cincuenta años de revolución*, tomo IV. México: Fondo de Cultura Económica; Zermeño, Sergio (1984). *México: una democracia utópica*. México: Siglo XXI Editores; Wences Reza, Rosalío (1984). *La universidad en la historia de México*. México: Editorial Línea/Universidad Autónoma de Guerrero/Universidad Autónoma de Zacatecas; Villaseñor García, Guillermo (1988). *Estado y universidad, 1976-1982*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Centro de Estudios Educativos; Levy, Daniel C. (1987). *Universidad y gobierno en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

2. Véase por ejemplo, Rangel Guerra, Alfonso (1983). *La educación superior en México*. México: El Colegio de México; De Ibarrola, María (1986). *La educación superior en México*. Caracas: CRESALC-UNESCO; Fuentes Molinar, Olac (1979, 230-265). "Educación pública y sociedad". En *México, hoy*, P. González Casanova y E. Florescano (coords.). México: Siglo XXI Editores; Granja Castro, Josefina, Rocío Juárez González y María de Ibarrola (1983). "Análisis sobre las posibilidades de permanencia y egreso en cuatro instituciones de educación superior del Distrito Federal, 1960-1978". *Revista de la educación superior* 12 3(47), 5-35. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

3. A lo largo del capítulo 3 se analizarán detenidamente este tipo de productos.

4. El concepto es utilizado por Burton R. Clark (1991, 18-19), quien se apoya en la noción de *hegemonía sectorial* de Ralf Dahrendorf en el sentido de áreas de la actividad humana que han desarrollado sus propios patrones de acción. Cf. *El sistema de educación superior*. México: Nueva Imagen/Universidad Autónoma Metropolitana. Para el caso de México, véase por ejemplo Fuentes Molinar, Olac (1986). "Crecimiento y diferenciación del sistema universitario. El caso de México". *Crítica* 26-27, 5-16. México: Universidad Autónoma de Puebla; sobre procesos institucionales, cfr. Kent Serna, Rollin (1990). *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*. México: Nueva Imagen.

5. Véase por ejemplo, Guevara Niebla, Gilberto (1983). *El saber y el poder*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa; del mismo autor (1980). "La educación superior en el ciclo desarrollista de México". *Cuadernos políticos* 25, 54-70. México: Era.

6. El centralismo ha contribuido también en el sentido de que los circuitos de distribución y difusión de los productos de investigación están más consolidados

en la capital del país. Sin duda, en provincia debe existir literatura valiosa pero desconocida.

CAPITULO 1

LA EDUCACION SUPERIOR COMO CAMPO DE ACCION SOCIAL

El análisis de políticas para educación superior es un campo en proceso de constitución. La literatura al respecto refleja, por lo mismo, los distintos esfuerzos por construir un marco conceptual susceptible de ser aplicado de manera generalizada. Aunque los acuerdos aún son precarios, en principio se comparte la idea de que pueden distinguirse analíticamente distintas "fases" en el ciclo de toda política. En un esquema simple, la secuencia sería la siguiente: elaboración, implementación y evaluación. Sobra decir que cada "fase" recibe diversas denominaciones,¹ que se descomponen en distintos elementos² y que a veces se superponen.³

Más que concebir el análisis de políticas como un ciclo evolutivo y secuencial, la perspectiva que aquí se adopta es la de concebir a cada "fase" como *campos de acción social* (Crozier y Friedberg, 1990, 13-14)⁴ específicos en los que, no obstante, se observan homologías estructurales y funcionales. La diferencia, como se verá, no es sólo terminológica sino de razonamiento. El análisis de políticas desde una perspectiva lineal tiende a descomponer toda política en tres dimensiones claramente separadas: la dimensión política -elaboración o producción-, la dimensión operativa -implementación- y la dimensión técnica -evaluación-, ubicándolas más o menos nítidamente en distintos niveles de la actividad humana. Por el contrario, la perspectiva que aquí se adopta sostiene que estas dimensiones operan en un mismo plano de la realidad y que el problema radica en explicar sus relaciones. Es el concepto de campos de acción social, creemos, el que nos permitirá avanzar en esta dirección.

El campo de acción social define un horizonte para la acción colectiva, en tanto acción organizada de los hombres orientada a cumplir ciertos objetivos

comunes. En el caso que nos ocupa, el horizonte remitiría a resolver, en forma cooperada, los problemas de la educación superior, en tanto campo de acción social específico destinado al control de la técnica y el conocimiento avanzados. De acuerdo con Crozier y Friedberg toda forma de cooperación supone, por un lado, un mínimo de integración en torno a los objetivos de conjunto -fines sustantivos de la educación superior- pero, por otro, un cierto margen de maniobra por parte de los actores individuales -por ejemplo, instituciones- para proteger sus intereses particulares. Se instituyen así una suerte de *juegos estructurados* al interior del campo que redefinen constantemente los problemas -por ejemplo, crecimiento de la educación superior- sobre la base de determinar la carga de incertidumbre que acarrearán sus propiedades y su estructura intrínseca -financiamiento, demanda real y potencial, capacidad de las instituciones, etc.- así como las modalidades concretas de solución -planes, políticas de acceso- que circunscriben, indirectamente, la estructura de poder del dispositivo que deberá tratarlos -agencias administradoras de los planes y de las políticas de acceso, etc. Como bien señalan Crozier y Friedberg, la incertidumbre es el recurso fundamental en toda negociación y "lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el de los actores".⁵ Desde esta perspectiva, el poder, en tanto relación vinculante entre los actores, se constituye en una dimensión irreductible de la acción social, toda vez que define los márgenes del intercambio y la negociación y estabiliza estratégicamente los comportamientos humanos.

Lo anterior significa que el horizonte para la acción colectiva define y orienta el comportamiento de los actores, toda vez que circunscribe sus capacidades de acción en un campo estructurado por relaciones de poder y de dependencia en el que dominarán aquellos capaces de controlar las incertidumbres más cruciales. Las formas específicas que asuma la acción colectiva, en tanto modos de organización construidos socialmente, serán siempre soluciones igualmente específicas, instituidas por actores relativamente

autónomos que pondrán en juego sus recursos y capacidades particulares a fin de ampliar sus posibilidades de acción. De acuerdo con Crozier y Friedberg, estas soluciones no serán las únicas posibles ni las mejores, ni siquiera las mejores con relación a un contexto determinado en función de las propiedades intrínsecas de los problemas objetivos que se busca resolver. En este sentido, la estructuración específica del campo de la acción social será siempre una solución contingente, que al mismo tiempo que hace posible la empresa colectiva, condiciona y restringe profundamente sus resultados, en virtud, precisamente, de ese modo de estructuración social y específica del campo de la acción que impone su lógica y sus propias exigencias.⁶ Para Crozier y Friedberg, este mecanismo de regulación relativamente autónomo constituye un *sistema de acción*.

La categoría de campo de acción social nos permite distinguir analíticamente ámbitos de la actividad humana -la educación superior, en este caso. Pero la acción colectiva no opera en el vacío, sino que para poder cumplir con sus objetivos debe establecer relaciones que traspasan sus fronteras y negociar con el "medio". Desde esta perspectiva, el "medio" no es el universo exterior indiferenciado, sino el conjunto de actores sociales cuyos comportamientos condicionan más o menos directamente el logro de los objetivos. Así, la educación superior en tanto campo de acción social orientado al logro de ciertos fines -formación de profesionistas, por ejemplo-, requiere establecer relaciones con el medio pertinente -mercado del empleo- a fin de cumplir satisfactoriamente con sus objetivo. Pero estas relaciones no se establecen con entidades abstractas, sino que se constituyen en torno a interlocutores personalizados que regulan los intercambios entre las partes. Para seguir con nuestro ejemplo, los colegios de profesionistas pudieran operar como interlocutores -entre otros posibles- en las relaciones entre la educación superior y el mercado laboral, en tanto que identificados con las necesidades, los problemas y las mentalidades de los actores involucrados, tienen la capacidad de reducir y controlar esta zona de incertidumbre crucial.

Analizar las políticas para educación superior desde esta perspectiva supone caracterizar el funcionamiento de su sistema de acción a partir de las racionalidades divergentes y a veces contradictorias de los actores -Estado e instituciones, principalmente-. El eje del análisis se centraría en los equilibrios de poder derivados de la capacidad -sensible a las fluctuaciones de los recursos en el tiempo, tales como prestigio, autoridad, flujos de información, etc.- para controlar las zonas de incertidumbre objetivas y/o artificiales. Los procesos mediante los cuales se negocian las políticas entre los actores del campo tienden a estabilizarse en un patrón durable de intercambio, toda vez que cada uno de ellos obtiene de esta relación un poder específico que aumenta su propia capacidad para conseguir sus objetivos particulares y contribuir al logro de los objetivos de conjunto.

Como se verá, la discusión teórica sobre el tema, la investigación empírica que sustenta este trabajo y los procesos recientes en la educación superior mexicana apoyan la hipótesis de que, primero, cada uno de estos campos se constituyen en objetos de investigación bien diferenciados y segundo, que los procesos de interestructuración de los campos condicionan profundamente la "suerte" de las políticas.

1. LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO EXPRESIÓN DE LA CONFIGURACIÓN DEL CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Se parte de la distinción analítica que propone el mismo Cox (1990, 2) entre el concepto de política y el concepto de políticas. De acuerdo a este autor, mientras "política" alude genéricamente a nociones como poder, intereses, competencia, conflicto, intercambio y representación, el término "políticas" refiere a decisiones o cursos de acción respecto a determinados problemas sectoriales.⁷ Por el momento, nos centraremos sólo en el primer término, que

desde nuestro punto de vista es susceptible de una doble lectura.

Desde una perspectiva diacrónica, el análisis de "política" debiera adoptar como punto de partida el análisis de los "trade-offs", esto es, de las transacciones mediante las cuales se negocia la participación de los actores y sus "pesos estructurales" en un campo dado de la acción social. En el caso que nos ocupa, el de la formulación de la "política educativa", recurrimos a Bourdieu (1988a, 148) para conceptualizarlo como un campo de producción discursiva que supone emplazamientos estratégicos que hay que conquistar y defender dentro de una red de juegos estructurados. Objetivar una determinada producción discursiva, esto es, la definición que se haga de las propiedades y la estructura intrínseca de los problemas y de las modalidades contingentes de solución, permite asegurarse una plaza reconocida dentro del campo que amplía significativamente la propia capacidad estratégica; si la objetivación discursiva opera sobre la lógica de los acuerdos objetivos, entonces ejerce un efecto de imposición simbólica que contiene la fuerza de la licitación, de legitimación y de consolidación.⁸

El posicionamiento de los sujetos en este espacio articulado de relaciones de poder define coyunturalmente una configuración cristalizada del campo de formulación de la política educativa. Desde una perspectiva sincrónica toda política educativa constituye entonces un arreglo estratégico más o menos coherente de intenciones objetivadas discursivamente, pero es también una solución siempre contingente debida a la intervención de diversos actores sociales en su formulación, con "pesos estructurales" e intencionalidades socioeducativas igualmente diversos.

Para los fines de este trabajo, interesa dilucidar el papel que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha jugado en los procesos de formulación e implementación de la política educativa

para la educación superior. Este recorte tiene sentido por dos razones, sobre las cuales abundaremos a lo largo de este trabajo de tesis: la primera tiene que ver con el hecho de que desde 1950 la Asociación ha funcionado como *cuerpo intermedio* entre el Estado y las instituciones de educación superior; y la segunda con la idea planteada por Schmitter (1992, 300) de que las asociaciones pueden proporcionar una base distintiva para el orden social -en el campo de la educación superior, agregaríamos nosotros-, toda vez que contribuyen a solucionar algunos de los problemas funcionales en los intersticios entre la comunidad, el mercado y el Estado.⁹

Para el autor el orden social no puede reducirse a la lógica de operación de la comunidad, el mercado y el Estado, o explicado por las mezclas *ad hoc* de éstas. Por el contrario, sostiene que las sociedades modernas han redescubierto y comenzado a revivir una cuarta base adicional de orden, las asociaciones, cuyo principio guía es la concertación organizacional. De acuerdo con Schmitter, las asociaciones constituyen "sistemas de intermediación de intereses"¹⁰ permanentemente organizados y especializados que buscan promover o defender intereses a través de la influencia o la oposición a decisiones colectivas y lo hacen mediando entre sus miembros e interlocutores diversos (principalmente el Estado). En la medida en que las asociaciones representan los intereses y/o actitudes de un segmento organizado de la sociedad civil para vincularlos con las estructuras de decisión del Estado encarnan un arreglo político neocorporatista de importantes consecuencias para la gobernabilidad del sistema¹¹ -de educación superior, para los propósitos de este trabajo.

En este sentido, sostenemos que con la creación de la ANUIES se incorporaron algunos rasgos de coordinación corporativo-asociativo al campo de la educación superior, hasta entonces parcialmente regulado por el Estado e indirectamente por el mercado.

Los estudios realizados por Daniel C. Levy (citados por Clark 1991, 255) sobre la experiencia del sistema académico mexicano apoyan la hipótesis del control estatal débil, toda vez que tipifican la relación entre el Estado y las instituciones como un caso de control benigno, de negociación y financiamiento institucionalizado. Este último dato es relevante porque, como señala Clark, cuando los gobiernos asignan fondos a las instituciones en función de su matrícula estudiantil -que es, como veremos, el caso mexicano- regulan indirectamente el mercado de consumidores, el mercado ocupacional y el mercado institucional; en el primer caso porque alientan la preferencia del consumidor; en el segundo porque permiten expandir las ocupaciones académicas y administrativas para atender las necesidades de una población creciente y en el tercero porque si el financiamiento generalmente aumenta en la misma proporción que la matrícula se favorece la interacción competitiva de los establecimientos para captar un número cada vez mayor de estudiantes.¹²

Explicar el proceso mediante el cual la ANUIES se constituyó paulatinamente en un cuerpo de intermediación de intereses en el campo de la educación superior requiere una aproximación histórica que permita descifrar el entramado mismo de su gestación. A esta exigencia responde el capítulo 2, donde se analiza el patrón de integración del campo de la educación superior durante el periodo previo a la constitución de la ANUIES, con el propósito de establecer alguna hipótesis sobre si el patrón de intercambio entre el Estado y las instituciones se modificó o no con el surgimiento de la ANUIES.

La posición de la ANUIES de "estar entre" implica que por lo menos pueden distinguirse dos relaciones: la relación con el Estado y la relación con las instituciones. Consideramos que la función y el rol de la ANUIES en tanto cuerpo intermedio para negociar y concertar las políticas públicas ha variado en el tiempo, al punto de constituirse en un indicador sensible a las fluctuaciones en la relación entre el Estado y la educación superior. De ello dan cuenta los

capítulos 3 y 5, en los que se sistematizan los cursos de acción contenidos en el amplio repertorio documental que justifican 41 años de vida de la Asociación.¹³

En este punto es preciso insistir en el carácter contingente de las "soluciones" planteadas para la educación superior: no han sido las únicas posibles, ni siquiera las mejores en relación a un contexto determinado. Se desliza aquí el problema de la "racionalidad" de las opciones y de los criterios utilizados para sancionarlas. Esta racionalidad se ha fincado, creemos, no en el modelo abstracto que postula la existencia de una racionalidad natural y *a priori*, - el *one best way*-, sino en la virtual estructuración del campo que permite una cierta definición de los objetivos de la acción y de las estrategias que los actores utilizan para alcanzarlos.

En síntesis: creemos que el dispositivo discursivo de la ANUIES, en tanto atado de intenciones objetivadas discursivamente, contribuye a explicar el sentido y la direccionalidad que se le ha querido imprimir a la educación superior mexicana a partir de los años cincuenta. A partir de este punto, el acatamiento de la política educativa prefigura el "campo de la implementación de las políticas".

2. LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO INSUMO PARA LA IMPLEMENTACIÓN EN LOS CONTEXTOS INSTITUCIONALES.

Analizar las condiciones bajo las cuales las intenciones objetivadas conducirían a los resultados deseados remite directamente al análisis del campo de la implementación. Lo anterior supone desagregar la política educativa en sus cursos de acción específicos para proceder a describir y analizar el "largo proceso que va de la política a las operaciones" (Berman 1993, 295).¹⁴

En este punto resulta útil retomar la distinción analítica propuesta por Cox

(1990, 2) entre los conceptos de "política" y "políticas". Ahora nos ocuparemos del segundo término, en tanto refiere a cursos de acción respecto a determinados problemas sectoriales. De alguna manera esta distinción orientó, desde la posguerra, otros campos de la investigación social en los países avanzados. Rune I.T. Premfors (1990, 28-30) por ejemplo, señala que el análisis de la instrumentación en materia de políticas públicas fue durante mucho tiempo un campo de interés propio de economistas, politólogos o estudiosos de políticas sociales.¹⁵ Por su parte, Paul Berman considera que el estudio del proceso de la implementación es esencial para identificar los mecanismos políticos fundamentales que operan en la arena de la política social.¹⁶

Para el caso de la educación superior, este tipo de análisis permaneció hasta bien entrados los ochentas siendo un campo sorprendentemente descuidado a escala internacional. Sin embargo, la pertinencia de este tipo de análisis se justifica ante la necesidad de explicar los logros parciales o limitados de las grandes reformas que en los últimos veinte años han experimentado un gran número de sistemas nacionales de educación superior. Como señala Cerych (1987, 233-235), el análisis de políticas tiene que ver primordialmente con las causas, el contenido y las consecuencias de las políticas, por lo que su contribución para entender la educación superior, sus procesos de cambio o de resistencia al cambio, resulta ser prometedora. En concreto, este tipo de análisis significa valorar el grado en que los objetivos de la política sectorial han sido alcanzados, las razones que expliquen los logros o fracasos, las distorsiones respecto a las metas originales y los juicios sobre los efectos inesperados.

El reciente interés por el análisis de la implementación de políticas responde también a la conciencia creciente de la complejidad de los procesos mismos de implementación, en donde intervienen diversos grupos de interés que politizan el proceso. Conocer la naturaleza de los juegos que se estructuran en torno a la implementación de las políticas, en tanto "rutas críticas" que facilitan

o inhiben su éxito, es la condición fundamental para formular estrategias de implementación más efectivas.

Pero la descripción de las rutas críticas de la implementación no es una tarea fácil. Supone abordar el problema de la implementación i) desde el punto de vista del contenido de la política -definición del problema y de la modalidad contingente de solución-, ii) de la estructura de poder del dispositivo encargado de administrar la política y la naturaleza de los recursos que moviliza y, iii) de las características organizacionales del entorno institucional donde es puesta en operación. Diversos autores han señalado ya algunas de las dificultades que surgen en este punto. Algunos ejemplos bastan para ilustrar lo anterior. En relación al contenido de las políticas, Cox (1990, 18) destaca la eventual incompatibilidad de las prioridades entre la agenda nacional y las necesidades locales; para Berman (1993, 297-298) la operación de agencias administradoras tiene que ver con la determinación de quién obtiene qué beneficios y cuándo y cómo lo hace; por último, en cuanto a los factores que llevan a la implementación de una política en un contexto organizacional, Cerych (1987, 236) remite a la historia de la institución, a su estructura de poder y a la definición de sus metas y funciones.

Como ya hemos señalado más arriba, en este trabajo se asume que la política educativa formulada por la ANUIES constituye un atado de intenciones objetivadas y sancionadas por el pleno de la Asociación, por lo que el campo para la implementación de políticas estará constituido por cada una de las instituciones asociadas. Pero la naturaleza jurídica, tanto de la Asociación como de las instituciones, ha llevado a aquélla a ejercer un patrón de integración débil, debido a que cada institución tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos y opera con cierta autonomía. Esto significa que al margen de la orientación de conjunto y de la concertación consensuada de las políticas, la decisión de implementar una determinada política recae en la voluntad

institucional -y en última instancia depende de los "rendimientos" particulares que obtenga la institución por ello.¹⁷

Con el propósito de ilustrar lo anterior, en el capítulo 4 analizaremos de manera general las circunstancias en que algunas de esas políticas fueron implementadas en el contexto institucional de la Universidad de Guadalajara, y en el capítulo 6 analizaremos detalladamente el proceso de implementación de la política de la evaluación institucional en esa misma institución. Esta forma de proceder se justifica por el hecho de que muchos de los factores que llevan a la decisión de implementar una política en una institución en particular están determinados por su propio desarrollo histórico. El orden institucional se reinterpreta, en este sentido, no ya como la formalización normativa de un cierto desarrollo organizacional sujeto a una racionalidad *a priori* sino como el producto histórico de un conjunto articulado de juegos cuyas reglas restringen a los actores universitarios y condicionan sus capacidades estratégicas.

Pero insistimos, la Universidad en tanto campo de acción social no opera en el vacío, sino que establece relaciones de intercambio con el medio, definido, insistimos también en esto, por aquellos actores cuyos comportamientos condicionan la capacidad institucional para alcanzar sus objetivos. De ahí la importancia de explorar la naturaleza de los intercambios -y los mecanismos que los regulan- entre la Universidad y la ANUIES, así como los intercambios con el medio que realiza la Universidad a través de la intermediación de la ANUIES.

La hipótesis que orienta este análisis es, como vimos, que el surgimiento de la ANUIES generó nuevas formas de jugar el juego social de la cooperación y el conflicto entre los actores del campo -Estado e instituciones principalmente. En el caso de las instituciones, su integración a la Asociación es el precio que deben pagar por experimentar estas nuevas posibilidades de acción que les permitan modificar el estado de equilibrio y obtener, en un momento dado,

rendimientos adicionales. En contrapartida, las instituciones contribuyen a legitimar la imagen de la ANUIES como portadora de un proyecto coherente y racional para la educación superior.¹⁸ Tras la dimensión "operativa" de las políticas se observa la racionalidad estratégica de los actores: la consolidación de la imagen de la ANUIES como portadora de una estrategia "racional" para la educación superior¹⁹ refuerza su posición de cuerpo intermedio entre las instituciones y el Estado. Por otro lado, esta función se ha reforzado también, como veremos, gracias a la estructuración de un sistema estable de intercalaje de cargos de autoridad entre el funcionariado de ANUIES y el del sector educativo,²⁰ que los coloca en la posición ambivalente de representantes de los intereses de ambas partes y, por tanto, como reductores de incertidumbre en ambas direcciones.

Para concluir este apartado, quisiéramos hacer hincapié en el alcance explicativo del concepto de sistema de acción para analizar cualquier proceso de implementación de políticas. Como bien señala Berman (1993, 307), la *gestalt* de la dinámica del sistema tiene que ser comprendida antes de iniciar cualquier análisis sobre la implementación de políticas. Esta es, creemos, la clave que nos permite explicar las variaciones en los resultados derivados de la implementación de una misma política en contextos claramente diferenciados aunque aparentemente homogéneos, como son las IES.

Notas

1. Rune Premfors (citado por Cox, 1990, 5) por ejemplo, las denomina a) factores determinantes de políticas, b) implementación y c) efectos de políticas. El mismo Cox utiliza también un esquema tridimensional que descompone en a) generación de políticas, b) implementación y c) efectos, p. 5. Paul Berman (1993, 291-292) por su parte, divide el ciclo en lo que él denomina "macro-implementación" y "micro-implementación".

2. Cox aborda el análisis de la dimensión "generación de políticas" distinguiendo, por ejemplo, entre posiciones, actores, dominios discursivos y estilos en la toma de decisiones, pp. 5-15. El problema estaría centrado en determinar el peso específico de cada uno de estos elementos y la manera en que se correlacionan.

3. Paul Berman (1993, 296) habla de "una secuencia compuesta por cuatro transiciones bien definidas, correspondientes a la macro-implementación de las políticas": administración, adopción, micro-implementación y validez técnica. En este esquema se pierde el dominio específico de lo que inicialmente Berman distingue como "micro-implementación", ya que ahora aparece subsumida en la "macro-implementación".

4. En el sentido de *constructo social* que le atribuyen en su obra conjunta *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial. En lo general nos apegamos a los planteamientos contenidos en esta obra para caracterizar la estructura y el funcionamiento de los campos.

5. P. 20. Crozier y Friedberg señalan que los constructos de la acción colectiva desarrollados para resolver problemas se fundan siempre en las incertidumbres "objetivas" o "naturales" que provienen de las características técnicas, económicas u otras de los problemas mismos -y que se imponen como circunstancias de hecho-, pero que en su redefinición -que sin duda contrarresta las incertidumbres "objetivas"- se reestructuran los campos que operan estos constructos, permitiendo crear incertidumbres "artificiales", sin las cuales no es posible ni el regateo ni cualquier juego. La amplitud y el control de zonas de incertidumbre condicionan la capacidad y las posibilidades de acción de los distintos actores sociales. Para estos autores pues, entre la estructura "objetiva" de un problema y su solución mediante la acción colectiva, se intercala una mediación autónoma, que es la de los constructos de la acción colectiva que, en tanto instrumentos, son también restricciones que imponen sus propias exigencias y su lógica propia.

6. Los autores utilizan la noción de *efecto sistema* para explicar los efectos contraintuitivos que marcan el desfase entre las orientaciones particulares de actores que persiguen sus propios intereses y el efecto de conjunto dentro de un

campo estructurado de la acción social. Cf. p. 16.

7. Paul Berman refuerza esta distinción cuando utiliza el concepto de "macro-política" para referirse a la decisión política que da lugar a la promoción de un determinado programa sectorial. *Op. cit.*, p. 313.

8. Bourdieu señala que los productores de un campo dado tienen "el poder propiamente simbólico de hacer ver y de hacer creer, de llevar a la luz, al estado explícito, objetivado, experiencias más o menos confusas, imprecisas, no formuladas, hasta informulables, del mundo natural y del mundo social y de ese modo hacerlas existir". Cf. (1988a). *Cosas dichas*. Argentina: Gedisa. Sobre la dinámica de los campos véase del mismo autor (1988b) *La distinción*. España: Taurus, 1988.

9. Desde una perspectiva comparada, Burton R. Clark (1991, 197-259) utiliza un esquema triangular de coordinación para posicionar los distintos sistemas de educación superior. En los vértices se localizan la autoridad estatal, el mercado y la comunidad oligárquico-académica. En el primer caso el sistema está regulado por un Estado central y jerárquico; en el segundo, por el intercambio y la competencia entre los actores individuales e/o institucionales; en el tercero por los jefes académicos nacionales de las disciplinas. La interacción de estas dimensiones define su "peso estructural" o su grado de influencia en el campo de la producción e implementación de las políticas para educación y, en consecuencia, la configuración global para cada sistema.

10. Considera Schmitter que utilizar el concepto de "representación de intereses" puede ser doblemente distorsionante, porque: 1) conlleva la impresión de que las asociaciones formales de interés transmiten adecuada y fielmente las demandas y preferencias de sus miembros o, peor, que son "representativas" en algún sentido estadístico del término; 2) implica que la representación es la tarea exclusiva, o incluso predominante, de tales organizaciones especializadas. Por el contrario, con la expresión "intermediación de intereses" Schmitter enfatiza el hecho de que las asociaciones no sólo pueden expresar intereses propios, ser incapaces de articular o incluso de conocer las preferencias de sus propios miembros, o jugar un rol importante en enseñar a sus miembros cuáles "deberían ser" sus intereses, sino que con frecuencia también asumen o están forzadas a adquirir funciones de gobiernos privados o de distribución de recursos y control social. Cf. p. 128.

11. El uso que hace Schmitter del concepto *neocorporatismo* tiene dos particularidades que es preciso comentar: la primera tiene que ver con el uso del prefijo "neo", mediante el cual busca distinguirlo del concepto de corporatismo, tan confundido en el discurso político con el fascismo y el gobierno autoritario; la segunda es que se refiere a un arreglo político emergente, preocupado

principalmente por las actividades de las asociaciones organizadas y especializadas y no a una nueva forma de administrar la economía o de ordenar la sociedad entera. Cf. p. 223.

12. *Op. cit.*, pp. 233-245.

13. Se revisaron toda clase de actas, acuerdos, informes, declaraciones y documentos relativos a 24 reuniones ordinarias y 9 extraordinarias celebradas por la ANUIES entre 1950 y 1991.

14. La expresión es un buen ejemplo de la simplificación que se opera cuando se atomiza el proceso como correspondiendo a niveles distintos -"político" y "operativo". Desde nuestra perspectiva, como veremos, la "operación" de toda política implica siempre una dimensión "política".

15. El interesante trabajo de J. Karabel y A.H. Halsey (1976) se aproxima al análisis de las "políticas" en educación desde la perspectiva de sus impactos.

16. *Op. cit.*, p. 3.

17. De ahí también que el problema de la implementación de políticas se agudice, como veremos, en aquellos casos en que los límites del campo de la implementación se fijan con base en un esquema de coordinación estatal, regional o nacional.

18. Que en la mayoría de los casos se traducen en la creación de nuevas dependencias, en la adopción de estilos de gestión o en la adhesión a planes; pero con la salvedad, como advierte Berman, de que no hay razones para suponer que la práctica implementada sea necesariamente igual y equivalente al proyecto adoptado. *Op. cit.*, p. 301. Sobre este punto volveremos más adelante.

19. A la que contribuye el que sus políticas sean implementadas, máxime cuando sólo tienen un carácter indicativo en virtud del respeto a la autonomía y a la identidad de las instituciones asociadas.

20. El caso más significativo hasta ahora es el del Dr. Rafael Velasco Fernández, quien luego de ser subsecretario de Educación Superior e Investigación Tecnológica de la SEP pasó a ocupar el cargo de secretario general ejecutivo de la ANUIES (1977-1984), de donde pasó a ser titular de la subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP (1984-1986).

PRIMERA PARTE

**La política educativa como expresión de la configuración
del campo de la educación superior**

CAPITULO 2

LA ESCENA NACIONAL

Hasta los años cuarenta el campo de la educación superior estuvo dominado por la presencia del Estado y cerca de treinta instituciones -once universidades públicas y quince instituciones de distintas entidades federativas, la mayoría de las cuales se denominaban Institutos, de Ciencias y Artes o Científicos y Literarios (ANUIES 1991a, 87)- con pesos específicos muy diferenciados.

El crecimiento y diferenciación de estas instituciones había sido un proceso sujeto a demandas sociales, dinámicas locales y contextos organizados institucionalmente, no obstante la vocación hegemónica del Estado posrevolucionario que había procurado deliberadamente afianzar la coordinación estatal sobre el campo a través de ejercer una mayor supervisión federal¹ y de penetrar indirectamente en la coordinación de mercado mediante la manipulación de la "economía matricular" (Clark 1991, 235).²

Pero la profunda institucionalización del respeto formal a la autonomía universitaria y a la soberanía del consumidor de la educación superior habían limitado la capacidad del Estado para ejercer una "planeación coordinadora", lo que en los hechos se tradujo en una "anarquía organizada", en la que los fines y los medios estaban mal definidos y poco articulados. Con razón señalan Hayward y Watson (citados por Clark, 1991, 252) que "el problema de la planeación es que sólo puede tratar realísticamente con sectores concentrados" y que el sistema académico se distingue precisamente por no serlo. Por ello considera Clark que la educación superior ha estado sujeta a lo que podríamos llamar mercados de poder, es decir mercados compuestos de unidades que luchan entre sí en el amplio marco de la autoridad estatal.

Aunque la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, las transformaciones en la geografía política internacional y la amenaza de los totalitarismos en ascenso abrían la posibilidad de un desplazamiento general de la integración débil del sistema hacia una administración estatal más unitaria y unificada,³ lo cierto fue que permitió, en lo general, una redefinición del proceso de intermediación entre la sociedad civil y las agencias de Estado, que no sólo debilitó la distinción entre la acción privada y pública, sino que permitió a los intermediarios organizados adquirir nuevos recursos y tareas como gobiernos privados y voceros semipúblicos y al Estado superar los obstáculos para la gobernabilidad (Schmitter 1992, 139-141).⁴

En esta coyuntura las nuevas señales del Estado mexicano en materia educativa fueron inequívocas: al protestar como presidente de la República ante el Congreso de la Unión el 1o. de diciembre de 1940, Manuel Avila Camacho afirmó que se buscaría dar acceso al campo educativo a todas las fuerzas que concurrieran a mejorar la obra docente (Secretaría de la Presidencia 1976, 244). Con este mensaje el Ejecutivo hacía un llamado a reconfigurar el campo educativo y se establecían nuevas reglas del juego en materia de educación superior.

Durante los primeros meses del sexenio el otrora Departamento de Enseñanza Superior e Investigación Científica expandió su alcance jurisdiccional al pasar a ser una Dirección General en el organigrama de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con lo que se fortalecía la existencia de una agencia federal encargada de las negociaciones con el sector.

Con la reconfiguración del campo las instituciones buscarían también ganar un mayor peso estructural. La estrategia consistió en movilizar recursos para crear nuevas posibilidades de negociación y maniobra que generaran nuevos arreglos estructurales. Para ello fue preciso romper la lógica restrictiva del

monopolio estatal que establecía las negociación bilateral y establecer alianzas estratégicas para participar en la toma de decisiones; con este propósito, en agosto de 1941 la Universidad Autónoma de México convocó a una reunión informal de rectores de universidades públicas con el fin de intercambiar experiencias y examinar los problemas que eran comunes a las casas de estudio por ellos representadas.⁵ De esta primera reunión salió el acuerdo de tener otra en Mérida, donde se decidió que la siguiente debería realizarse en Guadalajara en noviembre de 1942, pero sin invitar a la Universidad Autónoma de México, que buscaba "entrometer sus tendencias retardatarias para acabar con la ideología revolucionaria" del pasado régimen cardenista (García 1988a, 17). Sin embargo, marginar a la Autónoma de México -cuya "marca de fábrica" (Clark 1991, 245) le había redituado un gran peso específico que la había colocado en la cima de la estructura universitaria- podría abortar la posibilidad del nuevo arreglo estructural que se buscaba y que podría representar ganancias adicionales para todas en lo particular y para el conjunto. En el nuevo contexto nacional era preciso integrar las relaciones de poder y las estrategias de los actores individuales para asegurar el logro de los objetivos de conjunto.

1. EL EMPLAZAMIENTO CONCILIADOR

Como ya mencionamos, la sucesión presidencial de 1940 marcó el reencuentro de la universidad con el proyecto estatal. Las condiciones creadas por la Segunda Guerra Mundial impusieron la necesidad de una transición política orientada hacia la conciliación y la unidad nacional que generó un clima de relativo optimismo en el progreso. Señala Guevara Niebla (1983, 104) que con el ascenso a la presidencia de la República de Manuel Avila Camacho, la transición política "representó una mutación en el interior mismo del aparato estatal que traería como consecuencia final el abandono por parte del poder público del proyecto nacional populista y la adopción de un proyecto desarrollista

neoliberal, cuya aplicación significó una reorientación radical de la vida política nacional. En el nuevo proyecto, el desarrollo nacional se concebía a través de una vía privilegiada, la industrialización".

En efecto, a partir de entonces y hasta bien entrados los años setenta, se popularizaron diversas teorías que visualizaban a América Latina en el umbral de un proceso de modernización y desarrollo que replicaría a grandes rasgos las pautas de transición de los países industrializados. En México, no obstante, esta transición estructural se caracterizó por la concentración del ingreso y un sistema político restrictivo, que dió a la educación el papel de dimensión "blanda" para la gratificación social. Como señala Rama (1987, 8), a la postre fue más factible brindar educación que generar empleo, distribuir el ingreso o admitir un sistema político plural, por lo que la configuración del sistema educativo y de la educación superior en particular, estuvo estrechamente vinculado a las necesidades del sistema político.

En este sentido, Fuentes (1983, 48) observa que la convivencia armónica entre la universidad y el Estado se restableció a través de tres vertientes principales:

a) La relación con el aparato productivo y la división social del trabajo, en la que escolaridad y trabajo guardaron una estrecha correspondencia como consecuencia de los cambios determinados tecnológicamente en la estructura ocupacional, que exigieron la expansión y diferenciación creciente del sistema educativo.⁶ Fue así que durante la década de los años cuarenta se inició el proceso de expansión institucional que se prolongaría por más de cuatro décadas y que dió lugar paulatinamente a la existencia de una red de instituciones de educación superior definida tanto por el número de universidades como por las dimensiones específicas de éstas (Casillas 1987, 132).

En efecto, mientras que en el periodo que abarca de 1926 a 1940 se habían fundado las universidades de Nayarit (1930), Nuevo León (1933), Puebla (1937) y Morelos (1939), en el sexenio avilacamachista surgieron las universidades de Colima (1940), Sonora (1942), Veracruz (1944) y Guanajuato (1945). Asimismo, en 1940 la antigua casa de España en México pasó a denominarse Colegio de México, institución financiada por el gobierno federal con apoyo de otras instituciones privadas. Para 1950 se habían fundado también los primeros Institutos Tecnológicos Regionales (ITRs) y la educación superior privada contaba con la Universidad Autónoma de Guadalajara (1935), el Centro Cultural Universitario (1942) -antecedente de la actual Universidad Iberoamericana- y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (1943). Esta creciente diversificación de la oferta institucional -incluido el sector privado- vino a favorecer la interacción competitiva de los establecimientos frente a un mercado creciente de consumidores y por ende, los efectos coordinadores del mercado entre las instituciones (Clark 1991, 233-245).

El impulso inicial para la expansión de la educación superior recibió, hacia finales de los años 50s y sobre todo durante los 60s, un renovado aliento con la teoría del capital humano, que postulaba a la educación más como inversión productiva que como consumo. Para su principal exponente, Theodore W. Schultz (citado por Karabel y Halsey 1976, 26), la recuperación económica de los países que habían sufrido una destrucción masiva de capital físico durante la Segunda Guerra Mundial se había debido, y no en pequeña medida, a sus reservas de capital humano, por lo que recomendaba que a los países subdesarrollados que carecían del conocimiento y de las habilidades requeridas para asimilar y usar con eficiencia las técnicas superiores de la producción, habría que proporcionarles ayuda encaminada a aumentar la calidad de su capital humano. De este modo la educación dejó de ser considerada factor de desarrollo para constituirse en prerrequisito del mismo (De Ibarrola, 1982, 22).

b) La composición cambiante de las clases sociales. La emergencia de la clase media en México fue un fenómeno históricamente localizable y atribuible a una causalidad múltiple: el proceso de industrialización que se tradujo en expansión económica; el florecimiento de las grandes concentraciones urbanas; la política del Estado benefactor que redundó en una ampliación de los servicios públicos; el crecimiento del aparato estatal y del sector servicios y, en general, la expansión del mercado laboral que al demandar personal profesionalmente calificado generaba posibilidades reales de movilidad social.

Al respecto Semo (1982, 95-97) observa que en el México de la década del 50 la *clase media* se había convertido en un lugar común tan ambiguo como recurrente. No obstante las diferencias y los distintos orígenes, había una condición que identificaba y unificaba a este heterogéneo conjunto: su *modus vivendi*. "Sus ilusiones, por lo general, no eran exorbitadas y se reducían básicamente a una: dejar de ser lo que eran... para ello mandan a sus hijos a las universidades del Estado; a veces, la familia hacía un gran sacrificio y penaba durante cinco años para que "el mayor" asistiera a una universidad privada... En realidad, el sistema permitió y fomentó todos estos "ascensos"; les dió cabida y un nombre ("movilidad social") y los convirtió en el sueño dorado de la época".⁷

La evolución de la matrícula nacional para educación media superior y superior reflejó claramente las expectativas sociales de la época por más educación: mientras que en 1940 se estimaba una población de entre 15 y 20 mil estudiantes (Fuentes 1983, 48), para 1950 la matrícula alcanzaba una cifra cercana a los 70 mil y en 1960 se estimaba en alrededor de 135 mil estudiantes (Solana, Cardiel y Bolaños 1981, 599).⁸

c) Con la formación de los intelectuales y la generación de la ideología oficialista; esto es, la formación de una nueva burocracia política ilustrada en la

que la universidad asumió la función clave en el reclutamiento de cuadros para la dirección estatal. Si bien en la década del cuarenta este fenómeno se perfilaba apenas como una tendencia (Camp 1983, 16-17), para los años recientes existen estudios que lo demuestran empíricamente. Así por ejemplo, Gabriel Zaid (1988, 27) documenta la utilización que se ha hecho de los títulos profesionales como "capital curricular". Comenta el autor que "en 1987, según el *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, de los mil 156 funcionarios más altos del poder ejecutivo, el 98% tenía estudios superiores (más de la mitad en la UNAM) y el 48% posgrados (más de la mitad en el extranjero); el 70% tenía experiencia académica (docencia, investigación), el 60% pertenecía a academias y organismos semejantes, el 30% había publicado libros; sólo el 4% había tenido cargos públicos de elección. Para cerrar el año, el Supremo Sinodal escogió como sucesor a un doctorado, por primera vez en la historia de México".

Fue así que desde los años cuarenta tuvo lugar un proceso de rehabilitación de la universidad, que en el marco de la política educativa del régimen avilacamachista se expresó en distintos planos. Discursivamente la unidad nacional debía prevalecer sobre aquellos principios que alentaban los antagonismos sociales; el secretario del ramo lo enunció explícitamente así: "La libertad de creencias es un principio indispensable y vital de la democracia... Tendremos que rechazar los procedimientos que modelaban al individuo sin tomar en cuenta a la sociedad, para el sólo provecho efectivo de una casta, de un régimen, o de un credo, y habremos igualmente de repudiar la uniformidad de los dogmas totalitarios" (Torres 1965, 415); en el plano normativo se reformó, en diciembre de 1946, el texto del artículo 3o. constitucional, omitiendo el concepto "socialista"; esta reforma testimoniaba a todas luces la voluntad conciliadora del régimen; por último, a nivel de las acciones concretas, son significativas dos medidas adoptadas en relación a la otrora "apestada" Universidad Autónoma de México: por un lado, el decreto de Ley Orgánica de 1945 que restituyó a la Universidad su carácter de "nacional" (Silva 1978, 81-97);¹⁰ por otro, el anuncio

hecho el 1o. de septiembre de 1945 durante el 5o. Informe de Gobierno de la iniciación de los trabajos destinados a crear la Ciudad Universitaria (Secretaría de la Presidencia 1976, 258) -obra que, por cierto, fue objeto de la ceremonia de Dedicación hasta noviembre de 1952.

La educación superior en provincia también fue objeto de la nueva orientación descorporativizadora del régimen.¹¹ Aunque la nueva Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamentaria de los artículos 3o., y otros, decretada el 31 de diciembre de 1941 mantenía la orientación socialista, disponía que las universidades e institutos de tipo universitario del país, oficiales, autónomos o particulares, se regirían por sus propias leyes o estatutos, quedando exentos de la aplicación de esta Ley. Igualmente disponía que el Ejecutivo promovería ante el Congreso de la Unión "una ley especial para la enseñanza de tipo universitario", en la que se estatuyeran las bases generales para unificarla en toda la República, se fijaran las reglas de coordinación en esta materia entre la Federación y los Estados y se determinaran las condiciones para reconocer la validez de los estudios universitarios realizados en planteles particulares.¹²

Como el mismo Avila Camacho lo expresara en diciembre de 1945, habían "pasado los días en que una polémica inconveniente se empeñó en distanciar a la Universidad de las autoridades" (Secretaría de la Presidencia 1976, 258). Y el Ejecutivo se congratulaba de ello.

Acordes con el signo de los tiempos que se vivían -la "unidad nacional" fermentó, como vimos, impulsos corporativo-asociativos que llevaron a la constitución de nuevas organizaciones nacionales cohesionadas por intereses gremiales, tales como las de maestros y empresarios (Medina 1978)- y quizá también ante la posibilidad de que la anunciada "ley especial" lesionara selectivamente intereses particulares, las instituciones de educación superior resolvieron continuar promoviendo la unidad y la coordinación "desde abajo", con

el propósito de abrir un espacio desde donde intentar influir en las decisiones gubernamentales para el sector. En 1944 se habían reunido de nueva cuenta los rectores de las universidades de Guanajuato, Guadalajara, Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Autónoma de México, de Nuevo León, de San Luis Potosí y de Sinaloa, así como el director del Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca. En esa ocasión resolvieron primero "entrar en filas" al declarar que las universidades eran y debían organizarse como instituciones técnicas, rechazando todo lo que a ello se opusiera y reconocieron "como principios básicos de la organización universitaria la autonomía técnica y administrativa y la libertad de cátedra e investigación". Igualmente acordaron que, en lo sucesivo, las reuniones tuvieran el carácter de Asambleas Nacionales de Rectores, a fin de poder ir estableciendo criterios uniformes relativos a la estructura y al funcionamiento interno de las instituciones, tales como "la adopción de un bachillerato de cinco años (con inclusión de las materias correspondientes al ciclo secundario), o de tres, con las escuelas secundarias como antecedente previo ... Crear en cada universidad un instituto de investigación, admisión y orientación vocacionales. Retirar a los Consejos Universitarios toda función política electoral respecto a las autoridades ejecutivas de la Universidad, así como toda función de manejo directo de fondos. Los nombramientos de profesores universitarios deben realizarse por medio de procedimientos objetivos; intensificar la educación moral de la juventud universitaria y establecer un intercambio de becas, de alumnos y de profesores" (ANUIES 1961, 25). Al plantear los problemas que enfrentaba la educación media superior y superior por esos años y a cuya solución avocaría sus esfuerzos, la Asamblea Nacional de Rectores avanzaba en la definición de sí misma como un grupo de interés organizado para luchar por un "bien categórico" -la educación superior- compatible con un "bien público" para la sociedad en su conjunto (Schmitter 1992, 318).

En este sentido, un acuerdo importante al que se llegó durante esta reunión se refería al de constituir la Comisión Permanente Universitaria Nacional,

con sede en la ciudad de México, a la que se le encomendó la tarea de coordinar y vitalizar la acción inter-universitaria. Asimismo se acordó invitar a todas las universidades e institutos de educación superior a la próxima Asamblea Nacional que se llevaría a cabo en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, en diciembre de 1945. Por razones que desconocemos, dicha reunión no llegó a realizarse.

La siguiente Asamblea Nacional de Rectores tuvo lugar en Oaxaca, en el año de 1948, con la participación de las universidades de Guadalajara, Guanajuato, Nacional Autónoma, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán, así como de los representantes de los institutos de los estados de Aguascalientes, Campeche, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas. En dicha Asamblea se declaró que era "urgente resolver definitivamente el problema de la organización unificada del bachillerato en México y su vinculación con la enseñanza secundaria;¹³ que constituía un deber del Estado fomentar y realizar la investigación científica y estimular y proteger en la forma más amplia al investigador y se reconoció como una necesidad apremiante la planeación nacional de la enseñanza superior".¹⁴

Por último, fue durante esta misma reunión de 1948 que se aprobó el acuerdo de promover la creación de un organismo nacional que asociara en forma permanente a universidades e institutos de enseñanza superior; con este propósito se autorizó a la Comisión Permanente Universitaria Nacional para "formular los proyectos de estatutos y realizar todos los actos necesarios para organizar la tercera Asamblea Nacional de rectores" que fungiría como constituyente de la Asociación (ANUIES 1961, 26-27).¹⁵

Con esta medida los rectores se proponían evitar que las instituciones "fueran solas" a través del poder del mercado o la influencia del Estado y generaban las "condiciones de habilitación" para la acción corporativa-asociativa (Schmitter 1992, 309-312) que les permitiría transmutar su autoridad local en

poder nacional y convertirse así en contrincantes del Estado en la lucha por el control sobre el campo (Clark 1991, 229).

Recapitulando: puede decirse que hasta los años cincuenta la educación superior en México operó en un contexto de "opción social", en el que si bien existían propósitos globales, las decisiones se tomaban independientemente por organizaciones autónomas (Banfield, citado por Clark 1991, 200-201);¹⁶ a partir de la segunda mitad del siglo un nuevo actor se sumó al campo de la educación superior. La constitución de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza superior (ANUIES) llevó a una reconfiguración del campo, lo que permitió experimentar nuevas modalidades de relación entre el Estado y las instituciones de educación superior para definir las políticas sectoriales. Este es el tema del siguiente capítulo.

Notas

1. Esta tensión entre la vocación hegemónica del Estado mexicano y los impulsos autodeterminativos de las instituciones alcanzó su punto extremo en la década de los treinta con la creación del Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica, órgano de consulta del gobierno federal con "las más amplias facultades de iniciativa en esos ramos" y con la creación del Instituto Politécnico Nacional, contrapartida ideológica y funcional de la universidad liberal. Véase al respecto el "Decreto que crea el Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica". En G. Monroy Huitrón (1985, 110-112). *Política educativa de la Revolución (1910-1940)*. México: Secretaría de Educación Pública; y Porfirio Muñoz Ledo, *op. cit.*, p. 117.
2. Es decir, el vínculo entre las finanzas universitarias y la inscripción estudiantil. Este es un buen ejemplo de cómo el Estado fortalece su capacidad estratégica controlando esta zona de incertidumbre.
3. Sobre todo dada la orientación ideológica del régimen del Gral. Lázaro Cárdenas (1934-1940).
4. Señala Schmitter que "los sistemas políticos en los cuales los intereses son procesados a través de asociaciones formales que cubren la más amplia variedad de intereses potenciales, con redes nacionales de representación, que incluyen como miembros a una alta proporción de aquellos potencialmente afectados, y cuyo patrón de interacción con el Estado es monopólico, especializado, jerárquico y mutuamente acordado, serían más ordenados, estables y efectivos".
5. Tales como ausencia de planes de estudio uniformes, de mecanismos de intercambio interinstitucional, de criterios comunes para distribuir la oferta educativa, del financiamiento mínimo indispensable para asegurar la existencia de las instituciones de educación superior, entre otros. La definición de la naturaleza y fines de la educación media (secundaria) como antecedente de la educación superior era, en ese momento, un problema medular respecto de la estructura escalonada del sistema educativo nacional. En este periodo, y en el caso de algunas entidades federativas, la educación secundaria estaba integrada orgánicamente a la educación superior y las tendencias apuntaban a separarla definitivamente de las universidades.
6. José Joaquín Brunner (1990, 45) sostiene que "los procesos de diferenciación dividen las funciones y especializan a los actores institucionales, llevando las estructuras simples a volverse más complejas y a los sistemas unitarios a diversificarse internamente, todo esto con el objeto de atender tanto a la multiplicación y especialización de los intereses de los actores institucionales

como a las cambiantes y más variadas demandas provenientes de la sociedad".

7. Cf. Burton R. Clark, *op. cit.*, pp. 233-245.

8. Cursivas del autor.

9. Los datos incluyen educación vocacional y normal.

10. Cabe mencionar que con esta Ley la Universidad pasó a ser una corporación pública -organismo descentralizado del Estado-, con autonomía académica, administrativa y financiera.

11. Recuérdese que en el sexenio 1934-1940 la Universidad Autónoma de México había encabezado la oposición a que las instituciones de educación superior se convirtieran en el órgano del Estado encargado de la función de educación profesional. Frente a esa negativa el gobierno cardenista dispuso, como vimos, la creación del Consejo Nacional de la Educación Superior e Investigación Científica a fin de "regular en todo tiempo el trabajo de los establecimientos de educación superior en la República". Con el más puro espíritu corporativista, eventualmente el Consejo aprobó la creación de "centros universitarios" modelo que ideológicamente estarían apegados al artículo tercero constitucional. Cf. Guadalupe Monroy Huitrón, *op. cit.*, pp. 110-112; también Mendoza Cornejo, Alfredo (1988, 227-229). *La reforma universitaria de 1933*, vol. 2. México: Universidad de Guadalajara.

12. La Ley Orgánica de Educación Pública, reglamentaria de los artículos 3o, 31o, Fracción 1; 73o, Fracciones X y XXV; y 123o, Fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se publicó en el *Diario Oficial* el 23 de enero de 1942. Con esta Ley se abrogaba la expedida en diciembre de 1939.

13. Por esos años se debatía la conveniencia de dividir la educación media, que comprendía cinco años, en un ciclo básico (secundaria) y en un ciclo superior (bachillerato propiamente dicho), cada uno con objetivos propios.

14. Habrían de transcurrir tres décadas más para que se establecieran y definieran las instancias y mecanismos a través de los cuales se buscaría, al menos formalmente, la planeación de la educación superior en México. Véase la ponencia titulada "La planeación de la educación superior en México" aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, realizada en la ciudad de Puebla, Pue., en noviembre de 1978. Cf. ANUIES (1979a, 9-151). Es de este trabajo que se desprendió finalmente el establecimiento del denominado Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES). Sobre este punto volveremos en el capítulo 3.

15. Se fijaron como principales metas de esta siguiente Asamblea, la planeación de la enseñanza superior, la organización del bachillerato y su vinculación con la enseñanza secundaria, la creación de un programa para la edición de libros de texto universitarios, la unificación de los sistemas técnicos y administrativos en las instituciones de educación superior, la creación de nuevas carreras profesionales y la renovación de las existentes, la organización de un sistema de intercambio de personas, servicios y material de enseñanza y de un plan nacional de becas y la realización de un censo nacional universitario.

16. Edward Banfield señala que "en un proceso de opción social, cada autor busca satisfacer sus propios objetivos; el agregado de todas las acciones -la situación producida por todas las acciones- constituye una consecuencia para el grupo, pero es una consecuencia que no ha sido planeada como una "solución" a un problema. Se trata de una resultante, más que de una solución".

CAPITULO 3

ESTADO, ANUIES Y POLITICAS PARA EDUCACION SUPERIOR, 1950-1988

Con la constitución de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) en 1950 se definió un nuevo horizonte para la acción colectiva en el campo de la educación superior.

En primer lugar sancionó un nuevo arreglo estructural entre el Estado y las instituciones, derivado de la naturaleza intermedia de este organismo. La literatura especializada documenta al respecto que en las últimas décadas la existencia de cuerpos intermedios entre las instituciones de educación superior y los gobiernos se ha convertido en un elemento estructural de primera importancia para definir las políticas sectoriales y que aunque sus misiones, funciones y roles difieren ampliamente, en la actualidad es imposible entender cabalmente las políticas para educación superior sin atender a esas asociaciones, comisiones, consejos o agencias categorizados comúnmente como "cuerpos intermedios" (De Rudder 1992, 50). De ahí que algunos autores sugieran que un mejor conocimiento del papel real y potencial de estos sistemas de intermediación de intereses podría incrementar significativamente el rango de las alternativas estratégicas para la solución de los problemas de las políticas públicas (Schmitter 1992, 300).

Los acuerdos sobre las condiciones que permiten a estos grupos de interés entrar y ser incluidas en ciertos juegos de influencia son aún precarios: señala Clark (1991, 207), por ejemplo, que en aquellos sistemas de educación superior cuyas experiencias de desarrollo institucional se han dado en contextos federativos, de coalición o de mercado, este tipo de cuerpos amortiguadores generalmente expresan la influencia oligárquico académica en la cúpula burocrática; por su parte Neave (1992, 10) sostiene que independientemente de que los cuerpos intermedios constituyan el escalón inferior en la jerarquía de la

administración central o el escalón superior de la jerarquía académica, este tipo de organismos operan como zonas de negociación entre las instituciones en tanto consumidoras de recursos públicos y el gobierno en tanto proveedor de los mismos; guiado por teorías del neo-corporatismo, Schmitter (1992, 297-301) a su vez argumenta que en la medida en que los cuerpos intermedios emergen explícitamente como sistemas de acomodación de intereses y de concertación de políticas, están mejor equipados para resolver algunos problemas específicos de orden en los intersticios de las tres bases tradicionales del orden social - comunidad, mercado y Estado.¹

No obstante que para algunos autores la esfera de autoridad de las organizaciones intermedias es muy estrecha ya que prácticamente no poseen ningún poder propio -sobre todo en aquellos casos en que carecen de poder para asignar recursos, por lo que se limitan a recomendar, coordinar y a servir como arenas para el debate y la discusión- (El-Khawas 1992, 18), para otros el poder de las asociaciones reside en que al poner al servicio de los fines públicos o "bienes colectivos" los intereses organizados de manera privada o "bienes categóricos", se constituyen en "gobiernos de interés privado", y por tanto en una alternativa a la intervención y regulación estatal directas (Schmitter 1992, 316-318).² Un arreglo político de esta naturaleza -"neo-corporatista" de acuerdo con Schmitter, porque incorpora de manera organizada los intereses parciales dentro de la decisión de políticas-, no sólo facilita el que la acción colectiva asociativa y auto-interesada contribuya a los objetivos de la política pública, sino que también permite aumentar la "variedad requerida" en un país dado de alternativas de políticas para responder a nuevos problemas sin tener que sufrir dramáticos realineamientos internos.

En este sentido existe un consenso creciente alrededor de la idea de que este tipo de organismos garantizan un entorno más estable para la planeación coherente a largo plazo y, en consecuencia, para el logro de los objetivos de

conjunto. De hecho, la experiencia reciente en otras latitudes muestra que aunque la mayoría de este tipo de organismos surgieron inicialmente como instrumentos de conducción sectorial -en la mayoría de los casos hacia el subsistema universitario- recién ahora tienden a reconstituirse en instrumentos de conducción intersectorial.

En segundo lugar cabe señalar que aunque existe una gran incertidumbre acerca de la manera en que funcionan las organizaciones intermedias, la literatura especializada coincide en señalar que su posicionamiento entre el Estado y las instituciones de educación superior determina tanto su propio funcionamiento como la relación entre las partes. Desde esta perspectiva la ANUIES puede ser conceptualizada simultáneamente como un campo de acción social en sí misma y como un actor más dentro del horizonte de la educación superior.

Si asumimos en el primer caso que la constitución de la ANUIES no sólo se explica a partir de una cierta integración normativa³ ante la incertidumbre objetiva de la educación superior, sino sobre todo como un producto contingente de relaciones de fuerza y regateo previo entre actores institucionales relativamente autónomos -de ahí su carácter de "artefacto humano"- que la institucionalizaron provisionalmente para hacer posible el desarrollo de la empresa colectiva -mejorar servicios y coordinar actividades (ANUIES 1961, 59)-, sostenemos entonces que su funcionamiento interno será también el resultado de los juegos entre las racionalidades contingentes, múltiples y divergentes de estos actores relativamente libres que, no obstante, reconocen mutuamente el estatuto y derechos de los otros. Para resolver este problema del necesario equilibrio entre intereses particulares pero interdependientes estratégicamente (Schmitter 1992, 310),⁴ la ANUIES ha sancionado reglas que delimitan las condiciones en que sus asociados pueden negociar entre sí a fin de integrar las actividades indispensables para perseguir un resultado. Pero como veremos, el problema nodal para la ANUIES ha consistido en integrar las relaciones de poder

y las estrategias de los actores que aseguren la puesta en práctica de los compromisos concertados, lo que afecta su propia capacidad organizacional para alcanzar sus objetivos. Al respecto coincidimos con Schmitter (1992, 311, 319) cuando sostiene que la integración de las relaciones de poder o el auto-interés del grupo es posible en la medida en que la representación pluralista de intereses es transformada en una intermediación neo-corporatista de intereses, mediante la cual la acción asociativa satisface los intereses particulares a cambio de la obediencia de sus miembros. La eficacia de esta fórmula de intercambio político aumentaría si como resultado de esfuerzos repetidos de concertación, los asociados adquieren nuevos recursos, en tanto que la autoridad corporativa satisface, a su vez, sus deseos de desarrollo, expansión, estabilidad y autonomía estratégica.

En el segundo caso tenemos que esta función de "intermediación" de la ANUIES entre las instituciones y el gobierno federal ha sido relevante en más de un sentido: por un lado, en tanto "gobierno de interés privado" que desarrolla responsabilidades públicas, la ANUIES ha sido un instrumento clave para contener el afianzamiento formal de la coordinación estatal sobre un sistema integrado por un patrón combinado de tipos institucionales,⁵ en el que el 85% de la matrícula es monopolio público⁶ y en el que prevalece una estructura federalizada de financiamiento; una expresión visible de este contrapeso, alimentada también por la creciente demanda de expertos para asesorar la toma de decisiones, ha sido la progresiva diferenciación de las estructuras internas, tanto de las instituciones, de la ANUIES y del Estado mismo para organizar sus intercambios y constituir redes más permanentes y formalizadas.

Si desde el punto de vista de las políticas públicas el neo-corporatismo equivale a un intento de asignar a las asociaciones de interés un rol distinto entre el Estado y la "sociedad civil" de manera que se ponga al servicio de los fines públicos el tipo de orden social que las asociaciones pueden generar y encarnar

(Schmitter 1992, 316), creemos que desde el punto de vista de las políticas para educación superior fue la ANUIES la que generó y encarnó este nuevo pacto entre el Estado y las instituciones. Este arreglo político emergente ha reportado ventajas adicionales en ambas direcciones. Al Estado, en primer lugar, le permite reducir los costos del regateo al negociar con un sólo interlocutor en lugar de hacerlo con muchos, frecuentemente con intereses divergentes; en segundo lugar, al utilizar el auto-interés colectivo de las instituciones para crear y mantener un orden en el campo de la educación superior relativamente aceptable, descarga sus instrumentos políticos cotidianos para poder lidiar con problemas ubicados en un rango superior en el programa del gobierno, con la confianza de que la educación superior es, para la ANUIES, su problema cotidiano y permanente; en tercer lugar le permite disponer de información agregada sobre el sector para orientar la toma de decisiones -información que puede ser utilizada por la propia ANUIES de manera estratégica; por último pero no menos importante, le permite ganar un socio para tomar decisiones comprometidas y vigilar su implementación, toda vez que en tanto cuerpo intermedio la ANUIES ejerce, o al menos debiera ejercer, cierta autoridad dentro del campo.

Para las instituciones de educación superior, por su parte, la creación de la ANUIES significó, primero, la conformación de un grupo de presión, tanto para redimensionar las políticas gubernamentales como para protegerse en contra de las posibles interferencias del Estado; segundo, una menor incertidumbre en cuanto a los resultados agregados y una seguridad mayor de recibir una porción proporcionalmente más "equitativa" de lo que sea que esté en disputa (Schmitter 1992, 312); asimismo, les ha significado la posibilidad de ganar incentivos selectivos como pago por su membresía (De Boer 1992, 36-37).

Sobra decir que la estabilidad de este patrón de intercambio entre la ANUIES y el Estado por un lado y la ANUIES y las instituciones por el otro, dependerá de que ésta sea capaz de preservar su calidad de "valor agregado"

hacia las partes y de mantener el necesario equilibrio en la búsqueda de aquellos "bienes categóricos" que produzcan "bienes públicos" para la sociedad como un todo (Teubner, citado por Schmitter 1992, 323).

En este sentido, la posición de la ANUIES como cuerpo intermedio puede ser explorada también en términos de su autonomía y de sus objetivos precisos. Si asumimos que su posición como actor bizagra la coloca como una prolongación de las instituciones frente al Estado, pero también como un agente de éste ante ellas para la puesta en práctica de la política pública,⁷ entonces la extensión y los límites de su intervención dependerá tanto de su capacidad para reducir y controlar zonas de incertidumbre en ambas direcciones, como de su capacidad para escapar a las restricciones que le imponen ambas partes para alcanzar sus intereses particulares. Al respecto, en la literatura especializada se han apuntado ya algunos elementos que afectan la libertad de acción de los cuerpos intermedios; Elaine El-Khawas (1992, 19-20) por ejemplo, señala entre ellos la naturaleza de las agencias financiadoras, la composición del personal del organismo intermedio -de origen universitario, gubernamental o funcionariado profesional-, la capacidad para definir la propia agenda y las tradiciones culturales que determinan los grados de intervención gubernamental en el funcionamiento social. En opinión de Schmitter (1992, 321-322) son precisamente las disputas sobre estas cuestiones entre grupos de interés y agencias de Estado las que allanan el camino típico por medio del cual los intereses organizados se mueven hacia posiciones de incorporación, autoridad y "estatus político" (Offe 1981, citado por Schmitter), de modo tal que no sólo escapan de la intervención autoritaria del Estado sobre el comportamiento de los miembros del grupo, sino que adquieren la habilidad para basarse en la coerción legítima; esta fórmula permite al Estado, a su vez, minimizar costos y elevar la efectividad en la puesta en práctica de sus políticas.

Por su parte, Harry F. de Boer (1992, 37) ha identificado algunos factores

que repercuten en la autonomía o la dependencia de los cuerpos intermedios frente a sus miembros, a saber: la posibilidad de sustitución o el grado en que las instituciones pueden negociar y asegurar sus intereses prescindiendo de la mediación de este tipo de organizaciones; el número de asociados, que afecta el grado en que las instituciones pueden interactuar sin necesidad de mediaciones; la existencia de conflictos, crisis o males colectivos que eventualmente pueden llevar a redefinir la posición de las partes constituyentes frente al cuerpo intermedio; y por último, el desempeño previo del cuerpo intermedio, que desde el punto de vista de las instituciones deberá haberles reportado beneficios, lo que determinará el grado de confianza y de libertad que le dispensen sus asociados.

Es preciso señalar finalmente algunas de las ventajas funcionales que han permitido al orden corporativo-asociativo encarnado en la ANUIES compensar algunas de las disfunciones de la regulación estatal, de la regulación oligárquico-académica y de la regulación del mercado sobre el campo de la educación superior y contribuir, incluso, a sus respectivos funcionamientos (Schmitter 1992, 324-332). En lo que concierne al Estado, por ejemplo, la acción asociativa ha contribuido a flexibilizar los límites de la regulación legal y, por ende, de legitimación, sobre un sistema constituido en buena parte por instituciones autónomas por ley; respecto a la coordinación oligárquico-académica, virtualmente inexistente en la experiencia mexicana hasta la década del setenta, consideramos que la tematización hecha por la ANUIES en sus sucesivas agendas sobre la urgencia de coordinar y disciplinar académicamente a la educación superior, puso de manifiesto la necesidad de integrar normativamente comunidades *ad hoc*, con intereses e identidades compartidos;⁸ en lo que respecta a los efectos no deseados derivados de la coordinación del mercado sobre el campo de la educación superior, la ANUIES ha recomendado la necesaria producción de ciertos bienes colectivos o categóricos -ampliación y distribución de la oferta educativa en las regiones, por ejemplo- con el fin de prevenir las fallas del mercado que tienden naturalmente a generar desigualdades.

Con estos preliminares en mente, a lo largo del capítulo documentaremos detalladamente el proceso de constitución de la ANUIES como cuerpo intermedio; asimismo intentaremos caracterizar las reglas y la naturaleza de los juegos derivados de la reconfiguración del campo de la educación superior a partir de la constitución de la ANUIES, para lo cual analizaremos los procesos de negociación entre las partes para definir las sucesivas agendas sectoriales.

Como ya vimos en el capítulo anterior, en la reunión de rectores celebrada en 1948 se acordó promover la creación de un organismo nacional que asociara en forma permanente a las universidades e institutos de enseñanza superior y con ese propósito se autorizó a la Comisión Permanente Universitaria para formular los proyectos de estatutos lo mismo que para realizar las acciones necesarias para organizar la asamblea constituyente. La primera tarea consistió en integrar una Comisión Universitaria Nacional, misma que quedó presidida por el Dr. Luis Garrido, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; también pasaron a formar parte de ella los profesores universitarios Nabor Carrillo Flores y Agustín Yáñez, coordinadores de Ciencias y Humanidades respectivamente en la propia UNAM; Guillermo Héctor Rodríguez, director general de Educación Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública; Rafael Illescas, representante de la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica; Alfonso Ortega Martínez Mezquida, quien fue designado asesor técnico y Raúl Cardiel Reyes como secretario auxiliar (Valadés 1981, 575-576).

De conformidad con el encargo recibido, la Comisión realizó los trabajos preparatorios correspondientes y previa la constitución de un Consejo Nacional Universitario integrado por representantes de once universidades y siete institutos de enseñanza superior, convocó a la Sexta Asamblea Nacional de Rectores. La agenda propuesta para esa ocasión fue la siguiente:

- 1) Estudio, discusión y en su caso aprobación de la fundación de la Asociación que se proyectaba;
- 2) Estudio, y en su caso aprobación, de ponencias que mejoraran la educación superior en la República;
- 3) Eventualmente, discusión del problema nacional del bachillerato como nuevo ciclo educativo (Montes de Oca y Silva 1959, 9).

La sexta Asamblea Nacional de Rectores realizada del 21 al 28 de marzo de 1950 en la ciudad de Hermosillo, Sonora, contó con la participación de las universidades de Guadalajara, Guanajuato, Nacional Autónoma, Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, de Nuevo León, de Puebla, Autónoma de San Luis Potosí, de Sinaloa, de Sonora, Veracruzana y de Yucatán; de los Institutos Autónomo de Ciencias y Artes de Chiapas, Científico y Literario de Chihuahua, Juárez de Durango, Autónomo de Ciencias y Artes de Hidalgo, Científico y Literario Autónomo del Estado de México, de Educación Superior de Morelos, del Estado de Nayarit, Autónomo de Ciencias y Artes de Oaxaca, Juárez de Tabasco y de Ciencias de Zacatecas; y del Colegio del Estado de Guerrero y del Colegio Civil de Querétaro (ANUIES 1961, 27).

Como estaba previsto en la agenda, tuvo lugar la aprobación unánime de creación y formal declaratoria de constitución de la *ASOCIACION NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR (ANUIES)*, misma que estuvo a cargo del Dr. Luis Garrido, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México. En la cláusula primera de los Estatutos aprobados en esa ocasión se señalaba que las universidades e institutos de enseñanza superior de la República Mexicana convenían en constituir una Asociación Nacional como medio de mejorar sus servicios y coordinar sus actividades (ANUIES 1961, 59).

Se procedió también a integrar el Comité Ejecutivo de la Asociación para el periodo 1950-1952,⁹ cuyo primer encargo consistió en recabar la ratificación

de los Estatutos de la Asociación mediante acuerdos de los órganos de gobierno de cada una de las instituciones participantes. Los Estatutos ratificados por cada una de las instituciones miembro fueron debidamente protocolizados ante fé del Notario Público No. 15 de la Ciudad de México.

Los estatutos aprobados en esa ocasión constan de 21 cláusulas y un transitorio. En lo fundamental expresan un compromiso integrador de las instituciones asociadas respecto de las funciones sustantivas de la educación superior. Su estructura de gobierno interna quedó constituida, en primer lugar, por la Asamblea Nacional, integrada por los rectores, directores o representantes de las instituciones asociadas, por los asesores y auxiliares que integraran la delegación de cada institución asociada, incluyendo los miembros del Consejo Nacional y por los miembros del Comité Ejecutivo, correspondiendo un voto a cada institución asociada. En segundo lugar, por el Consejo Nacional, integrado por un delegado acreditado por cada institución asociada; y, por último, por el Comité Ejecutivo, integrado por el presidente de la Asociación, dos vicepresidentes, el secretario general -todos estos designados por la Asamblea Nacional-, un secretario auxiliar y tres vocales -éstos últimos designados por el Consejo Nacional. Otros aspectos contemplados en el clausulado se referían a las funciones propias de cada órgano de gobierno y a la periodicidad de sus sesiones; también se estipulaban los requisitos de ingreso a la Asociación y se definían las obligaciones y los derechos de las instituciones asociadas (ANUIES 1961, 59-61).

A partir de entonces la ANUIES ha actuado como zona de negociación entre las instituciones de educación superior y el Estado para definir las políticas sectoriales. No obstante la participación de funcionarios tanto federales como universitarios en la Comisión organizadora -que bien puede interpretarse como la formalización de "un compromiso factible" entre las partes (El-Khawas 1992, 19)¹⁰-, sus atribuciones formales se han limitado, como veremos, a ser un cuerpo

intermedio de recomendación y coordinación en materia académico-administrativa, pero sin poder, autoridad ni responsabilidad financiera respecto al sector; de manera menos visible, también ha funcionado como concesionaria de un "bien de autoridad" que garantiza al Estado el consenso y la lealtad de las instituciones asociadas (Fuentes 1989, 3). En este sentido, aunque su naturaleza intermedia la ha colocado en la difícil posición de conciliar con algún grado de legitimidad intereses y prioridades provenientes de ambas entidades, su capacidad de supervivencia en el tiempo bien puede deberse, precisamente, a que "no ha hecho enemigos serios" (El-Khawas 1992, 18). Quizá a esto ha contribuido también el que, más allá del respeto a la autonomía formal de las instituciones, las políticas que elabora la Asociación tengan un carácter propositivo, cuyo incumplimiento no puede ser objeto de sanción alguna. Como veremos, esta característica organizacional de la ANUIES va a condicionar y restringir el impacto de sus modalidades concretas de solución hacia los problemas sectoriales.

Como toda organización intermedia la ANUIES ha enfrentado situaciones y demandas cambiantes en el tiempo; en este sentido, la necesidad de establecer, en lo posible, un mínimo de equilibrio entre la expectativa de proteger la autonomía de las instituciones y la exigencia pública de responsabilidad social se ha reflejado también, como veremos, tanto en las sucesivas adecuaciones de su marco legal -de ahí su carácter provisional y siempre contingente- como en el patrón de intercambios en ambas direcciones.

Como señalamos más arriba, con el fin de sistematizar la política educativa propuesta por la ANUIES desde su fundación se procederá a agrupar sus propuestas en periodos, con base en las sucesivas "agendas" o cuestiones críticas de la educación superior que ha tenido que atender en distintos momentos de su vida institucional y que se corresponden, en lo general, con los sucesivos emplazamientos derivados de los relevos presidenciales.

Un primer periodo abarcaría desde la constitución de la ANUIES en 1950 hasta 1955. Durante estos años la Asociación realizó las siguientes reuniones:

I Asamblea Nacional Ordinaria, en Hermosillo, Son., del 21 al 28 de febrero de 1950.

I Asamblea Nacional Extraordinaria, en Villahermosa, Tab., del 29 de abril al 5 de mayo de 1951.

II Asamblea Nacional Ordinaria, en Guanajuato, Gto., del 17 al 21 de febrero de 1953.¹¹

II Asamblea Nacional Extraordinaria, en Jalapa, Ver., del 1 al 6 de abril de 1955.

El problema central de este periodo lo constituyó la definición, estructuración y organización de la enseñanza media superior (bachillerato) como nuevo ciclo educativo. Otros de los problemas detectados se referían a la necesidad de profesionalizar al magisterio, a la falta de programas técnicamente diseñados, a las deficiencias en el uso de la lengua materna por parte de los estudiantes inscritos en el bachillerato y a la falta de libros de texto.

Es interesante destacar que hasta entonces la educación media (secundaria y bachillerato) comprendía un ciclo indiferenciado de cinco años y se impartía, en la mayoría de las entidades federativas, en las universidades o instituciones de educación superior. De ahí que en la cláusula 2a. de los estatutos de 1950 se estipulaba que podrían ser miembros de la Asociación las instituciones públicas educativas con capacidad legal que impartieran por lo menos un ciclo de especialización profesional en alguna de las ramas del saber y que tuvieran como base la segunda enseñanza, que comprendía los estudios denominados secundaria más los de bachillerato o su equivalente de vocacional. Sin embargo, por esos años la política educativa federal apuntaba a que la educación secundaria dejara de ser administrada por las instituciones de educación superior

debido, tal vez, a que el crecimiento de la población estudiantil de este nivel representaba cada vez más, para las universidades, el control de un volumen creciente de recursos y de mayor poder político. De ahí que en mayo de 1955¹² la Asociación realizara una reunión regional en la que se acordó gestionar ante los gobiernos de aquellos estados en que la educación secundaria no era administrada por las universidades o institutos de enseñanza superior locales el que les fuera reincorporada. La propuesta, pese a ir acompañada de una serie de consideraciones de carácter pedagógico, no prosperó.

Otra serie de recomendaciones también hechas por la ANUIES en esos años y que estarían presentes en agendas posteriores, se referían a la necesidad de unificar sistemas académicos, docentes y administrativos de las instituciones de educación superior; de impulsar y promover la investigación científica para mejorar la actividad docente; de planear nacionalmente la enseñanza superior¹³ y de gestionar incrementos al financiamiento de la educación superior. El periodo culmina con la adopción del Bachillerato Nacional Unitario promovido por la ANUIES y lograda en 1955.

Los primeros años de vida de la Asociación correspondieron al último trienio del sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) y al sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). El gasto educativo del sexenio alemanista descendió, en conjunto, respecto al destinado por Avila Camacho. Mientras que en 1946 éste representó el 17.48% del presupuesto total de la Federación, para 1952 representaba sólo el 10.69%; si bien hacia finales del sexenio de Ruiz Cortines se experimentó una ligera recuperación en números absolutos -en 1958 el porcentaje era del 13.72%- (Solana, Cardiel y Bolaños 1981, 591-594), lo cierto es que en números relativos había descendido aún más debido a la devaluación que en 1954 experimentó la moneda en casi un 50 por ciento respecto al dólar (véase Apéndice, cuadro 2). Por niveles, la educación media superior y superior recibió el 21.1% del gasto educativo ejercido en 1958 (Alcázar 1984, 25).

En un contexto económico caracterizado por la austeridad y la contracción del gasto público, la educación superior mantuvo el impulso expansivo iniciado en los años cuarenta. Durante la década de los cincuenta aparecieron media docena de nuevas instituciones estatales en provincia: la de Querétaro (1951), la de Tamaulipas (1955), la Autónoma del Estado de México (1956), las de Baja California y Coahuila (1957) y la Universidad Juárez de Tabasco (1958) -mismas que eventualmente ingresaron también a la ANUIES. La matrícula universitaria -bachillerato y profesional- pasó de 74 mil 552 estudiantes en 1952 a 88 mil 655 en 1958 (Solana, Cardiel y Bolaños 1981, 598-599).

No obstante que Alemán hizo entrega de la Ciudad Universitaria y con Ruiz Cortines el IPN casi vió terminadas sus instalaciones, las perturbaciones de la economía nacional se reflejaron en las finanzas universitarias; en un estudio realizado en 1953 por la ANUIES sobre la situación económica de sus asociadas, se señalaba la necesidad de que la Federación aumentara su participación en el sostenimiento de las instituciones de provincia, a las que aportaba sólo un 20% de la suma total de sus gastos, en tanto que sólo la UNAM recibía del gobierno federal el 60% de sus recursos (ANUIES 1961, 88-95).

Dada esta situación, en ese mismo estudio la ANUIES hacía las siguientes recomendaciones: primera, la incorporación a la Constitución General de la República de una norma que estableciera el servicio nacional de la enseñanza superior y universitaria a cargo de la Federación y de las entidades federativas, bajo una organización que reconociera la autonomía jurídica de las instituciones correspondientes y proveyera su sostenimiento "con fondos públicos bastantes para el desempeño de su misión"; segunda, la determinación de un programa nacional de arbitrios, que permitiera a) la asignación directa de partida presupuestal en las Leyes de Hacienda -federal o locales e incluso del Departamento del Distrito Federal- de un porcentaje fijo de los egresos totales para el sostenimiento de las universidades e institutos de enseñanza superior, b)

la afectación única y exclusiva del rendimiento total de los impuestos federales y locales sobre herencias y legados, a la consitución de un patrimonio nacional universitario dedicado a realizar inversiones inmobiliarias, mejoras permanentes y adquisiciones de equipos y laboratorios para fines universitarios; y tercero, la creación por el mismo texto constitucional o su ley orgánica, de un Consejo Nacional Universitario integrado por las propias universidades e institutos de educación superior, encargado de promover y cuidar que se realizara el programa nacional de enseñanza superior y universitaria de la República Mexicana. De haberse implementado estas recomendaciones, se hubiera limitado la capacidad estratégica del Estado derivada del control sobre la incertidumbre que representa el financiamiento.

A pesar de las reiteradas intenciones presidenciales de "auspiciar al máximo posible la cultura superior en la provincia y reducir la excesiva concentración estudiantil en la capital", las disparidades en la distribución del subsidio federal se mantuvieron a lo largo de la década: en 1952 los subsidios otorgados a provincia fueron de \$5.5 millones de pesos, la UNAM recibió \$14 millones y el IPN \$18.65 millones; en 1958 tanto la UNAM como el IPN recibieron \$63 millones de pesos, en tanto que el resto de las instituciones de provincia solo contaron con \$21 millones (Secretaría de la Presidencia 1976, 274, 292). De ahí que el problema del financiamiento haya sido el tema central en la agenda de la ANUIES por esos años.

1. EL EMPLAZAMIENTO BENIGNO

El relevo presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964) sentó las bases de un nuevo patrón de relaciones entre el Estado, las universidades y la ANUIES, que se reflejó en una nueva agenda de la Asociación para esos años, en la que los temas de la planeación y el financiamiento para la educación superior en

provincia fueron centrales.

Entre el año de 1955 y 1963 la ANUIES realizó las siguientes reuniones:

III Asamblea Nacional Ordinaria, en México, D.F., en 1957.¹⁴

IV Asamblea Nacional Ordinaria, en México, D.F., del 27 al 30 de noviembre de 1958.

V Asamblea Nacional Ordinaria, en México, D.F., del 27 de julio al 1o. de agosto de 1959.

VI Asamblea Nacional Ordinaria, en México, D.F., del 18 al 21 de enero de 1961.

VII Asamblea Nacional Ordinaria, en México, D.F., en 1963.

Si bien la cuestión de la planeación de la educación superior había estado presente en las preocupaciones iniciales de la ANUIES, su inclusión en la agenda de estos años no obedeció a una iniciativa propia. Ya desde octubre de 1957 el entonces rector de la UNAM y presidente en turno de la Asociación, Dr. Nabor Carrillo, había informado al Consejo Nacional que con la colaboración del Banco de México, de la Nacional Financiera, S.A., y de la SEP, se había creado la Comisión de Estudios de la Planeación Universitaria, con el fin de abordar, entre otros problemas, "el de la demanda de educación superior en relación al desarrollo demográfico nacional, la oferta de educación superior en relación a la estructura y funcionamiento del sistema nacional de educación superior, los problemas de las instituciones de segunda enseñanza (secundaria y bachillerato) y las bases para una planeación nacional integral de la educación superior". Aunque dependiente económica y administrativamente de la UNAM, la Comisión podría funcionar, en virtud de los reiterados acuerdos de las asambleas y conferencias de la Asociación, como un organismo especializado de la propia Asociación (ANUIES 1961, 50-51). Esta medida, que constituía un desafío a la función de intermediación de la propia ANUIES, se resolvió mediante la

incorporación de la cuestión de la planeación en la agenda de la propia Asociación, lo que significaba, por un lado, una orientación coyuntural a atender los intereses particulares del Estado, que durante este periodo dió muestras fehacientes de estar comprometido con la multiplicación de las posibilidades educativas en todos sus niveles y a solventar el esfuerzo financiero que la expansión requería; pero por otro, fue también una estrategia que, a la vez que le permitía diversificar sus roles y actividades, a la postre le redituó mayor autoridad moral y capacidad estratégica en el campo para negociar una incertidumbre fundamental: el financiamiento.

Así, en un memorándum formulado en el marco de la Quinta Asamblea Nacional Ordinaria de la ANUIES y enviado al presidente de la República en 1959, se señalaba que la aportación federal para el sostenimiento de las 27 instituciones públicas -miembros de la Asociación- que funcionaban en provincia y que atendían al 62% de la matrícula nacional del nivel, representaba sólo el 20.7% del presupuesto total de ingresos, en tanto que la aportación de los gobiernos estatales representaba el 79.3%. El costo-promedio por alumno en estas instituciones era de \$989 pesos, mientras que para la UNAM era de \$1,958 pesos; por esta razón se solicitaba que la ayuda federal tendiera a nivelar el costo-promedio por alumno en las instituciones de los estados respecto al que tenía en la UNAM. Igualmente se solicitaba que la erogación federal en las universidades de los estados de la Federación fuera superior, o por lo menos igual, a la que realizaba la Universidad Nacional. A cambio, las universidades se comprometían a destinar sólo un 10% de la diferencia resultante con la nivelación propuesta a sostener y mejorar los planteles destinados al primer ciclo de la enseñanza media (secundaria), en tanto las autoridades competentes estudiaban y resolvían el problema que constituía el funcionamiento de este tipo de escuelas dentro de las instituciones universitarias (ANUIES 1961, 96-98). De esta forma las instituciones negociaban mayores recursos a cambio de ceder el control político sobre un nivel que, en virtud del Plan de Once Años, iniciaría en

breve un proceso expansivo.¹⁵ Se instituía así el juego del "dando y dando": como ya señalamos, los estatutos de 1950 establecían como requisito para ser miembro de la Asociación el que las instituciones que impartieran por lo menos un ciclo de especialización profesional tuvieran como base la segunda enseñanza, misma que comprendería los estudios denominados secundaria más los de bachillerato o su equivalente de vocacional; posteriormente, los estatutos reformados en 1961 establecerían como requisito de ingreso a la Asociación el que las instituciones impartieran "enseñanza superior o terciaria y enseñanza media en su ciclo superior (bachillerato, preparatoria o su equivalente)".

En contrapartida, en un documento enviado por la Asociación al presidente López Mateos en enero de 1961, se señalaba que la Asociación había establecido una serie de criterios en materia de distribución de los presupuestos universitarios que permitirían una más justa estimación de las necesidades de cada una de las universidades e institutos de cultura superior del país; entre estos criterios destacaba el número de alumnos que cada institución tuviera en sus ramas profesionales, subprofesionales y de bachillerato -como se ve, ya no se hacía alusión a la matrícula de secundaria.¹⁶ En otro orden de cosas se le informaba que "con el objeto de integrar el sistema de enseñanza universitaria", la ANUIES había invitado para que formaran parte de ella a los institutos tecnológicos regionales de carácter profesional (ANUIES 1961, 106-108). Con esta iniciativa la Asociación buscaba ampliar y fortalecer su capacidad estratégica, al incorporar a aquellas instituciones que habían sido mimadas por los dos sexenios anteriores.¹⁷

En este mismo sentido debe interpretarse la modificación de los estatutos de la Asociación aprobada en enero de 1961, que contó con la previa aprobación del Ejecutivo. En efecto, unos meses antes, en julio de 1960, el Comité Ejecutivo de la Asociación se había reunido "para estudiar las bases del proyecto de planeación nacional de la educación superior que sería sometido a la

consideración del presidente de la República; el procedimiento de la Asociación para solicitar nuevos subsidios federales de carácter complementario y la reforma al estatuto de ésta misma", que permitieran la reestructuración de los estudios y proyectos que serían presentados a la próxima Asamblea Nacional Ordinaria (ANUIES 1961, 55). Como se verá, los nuevos estatutos expresaron un nuevo emplazamiento entre las partes.

A diferencia de los estatutos de 1950, en los que las universidades e institutos de enseñanza superior constituyeron la ANUIES "como medio de mejorar sus servicios y coordinar sus actividades", en los estatutos reformados en 1961 se señalaba que la ANUIES era "un organismo coordinador de las instituciones de educación superior entre sí y de éstas con las autoridades educativas federales y estatales"; definida estatutariamente su naturaleza de organización intermedia, los nuevos estatutos incluían también, entre las finalidades originales, una nueva: la de "estudiar el problema económico de la educación superior en general, y el de cada institución asociada en particular y efectuar, en consecuencia las gestiones procedentes para su resolución". Con esta modificación la ANUIES expandía el rango de sus acciones y apostaba a influir con mayor autoridad en las políticas de financiamiento gubernamental hacia el sector. Los esfuerzos realizados por la ANUIES en este sentido parecen no haber sido del todo en vano: en 1958 la SEP dedicaba 7% de su gasto de operación para educación superior y en 1964 este nivel absorbía el 14.46% (véase Apéndice, cuadro 1). El financiamiento federal para las universidades e institutos en los estados pasó de \$17 millones de pesos en 1958 a \$95.4 millones de pesos en 1964, lo que representó una tasa media de crecimiento del 33.3% en el periodo, la más alta en relación a otras instituciones de educación superior como la UNAM (21.6%), el IPN (10.5%) y los ITR (17.0%). Sin embargo, la matrícula profesional de las instituciones en provincia prácticamente se duplicó durante el sexenio, pasando de 18 mil 374 alumnos en 1959 a 37 mil 683 en el último año del periodo. La matrícula del nivel medio superior en

provincia también experimentó un crecimiento sostenido: de 53 mil estudiantes inscritos en 1958 pasó a 106 mil en 1964; mientras la matrícula aumentó a un ritmo de 18.1% promedio anual, el gasto lo hizo 15.2% promedio anual en el mismo periodo (Noriega 1985, 26-28).

No obstante que con el régimen de López Mateos se inició la federalización del financiamiento para la educación superior en provincia, el control de esta incertidumbre crucial seguiría siendo, en tanto prerrogativa del gobierno federal, una cuestión crítica en agendas posteriores de la ANUIES.

En relación a los cambios derivados del nuevo ordenamiento legal de la ANUIES, es preciso señalar una modificación en la estructura de los órganos de gobierno que tuvo consecuencias en la distribución de jerarquías y poder al interior de la propia Asociación. Mientras que en los estatutos de 1950 se estipulaban tres niveles de gobierno -Asamblea Nacional, Consejo Nacional y Comité Ejecutivo-, en los de 1961 además aparecieron los Consejos Regionales, que dividían al país en siete zonas que integraban a las instituciones asociadas comprendidas en la región con fines de planeación. La UNAM y el IPN constituirían funcionalmente la octava región. Las instituciones sede o coordinadoras de las regiones -que aparecen "designadas" en los estatutos-,¹⁸ pasaron a constituirse en áreas de influencia al interior de la ANUIES debido a que la composición del Consejo Nacional también se modificó; mientras que en 1950 el Consejo se integraba por un delegado acreditado por cada institución asociada, para 1961 quedó integrado por los siete rectores coordinadores de regiones, por el rector de la UNAM, el director general del IPN y por el secretario general ejecutivo de la Asociación. Digna de mencionarse también es la desaparición del Comité Ejecutivo en el nuevo organigrama de la Asociación -que de acuerdo a los estatutos de 1950 estaba integrado por el presidente de la Asociación, dos vicepresidentes, el secretario general, un secretario auxiliar y tres vocales. Los estatutos reformados en 1961 hacían recaer la representación legal de la

Asociación sólo en la figura de un secretario general, cuyas funciones de "actor bizagra" entre las partes llevaron a una progresiva personalización de los intercambios y a la disputa por ganar ese espacio para un agente leal.

2. EL EMPLAZAMIENTO AUTORITARIO

Pese a que en su discurso de toma de posesión como presidente de la República (1964-1970) Gustavo Díaz Ordaz había afirmado que la educación superior recibiría "incesante apoyo" (Secretaría de la Presidencia 1976, 315), el sexenio se distinguió por restringir el crecimiento del sistema educativo -a excepción de la secundaria, dados los efectos del Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, mejor conocido como Plan de Once Años- por la vía de contener los subsidios. Mientras que el presupuesto federal para educación en el sexenio 59-64 había aumentado 15.4% promedio anual, en el periodo 64-70 se incrementó a un ritmo del 10% promedio anual (Noriega 1985, 38).

Hacia fines del sexenio la educación media superior y superior recibieron el impacto de la expansión de la educación básica y media -conocido como "la primera ola"- derivada del Plan de Once Años. La matrícula del bachillerato impartido en las universidades pasó de 67 mil 701 estudiantes inscritos en 1965 a 138 mil 600 en 1970; la educación profesional registró 68 mil 170 alumnos en 1965 y 171 mil 314 en 1970. Frente a los primeros síntomas de la masificación - que demandaba un volumen creciente de recursos- las señales del Ejecutivo para la educación superior fueron claras al manifestar que la educación superior no podía seguir siendo gratuita. Sin embargo, el trato hacia las instituciones de educación superior fue desigual. La distribución del financiamiento federal para el nivel siguió un patrón irregular: mientras los subsidios otorgados a la UNAM y al IPN mostraron un crecimiento moderado, cuya tasa media anual fue del

11.2% y 13.5% respectivamente, los subsidios otorgados al resto de las universidades de provincia fueron en descenso, mostrando una tasa promedio anual de decrecimiento del -4.3% (Noriega 1985, 44-45).

Con esta política de restricción del subsidio, el régimen intentaba por un lado contener la tendencia a la federalización del gasto para educación superior iniciada en el sexenio anterior y, por otro, modificar el patrón de acceso indiscriminado que privaba en las instituciones -que, por lo demás, había sido alentado por la necesidad de legitimación del propio Estado mexicano y reproducido, bajo la misma lógica, por las propias instituciones- implantando otra serie de medidas que aliviaran la presión de la demanda. El cambio unilateral de las reglas del juego llevó a un nuevo emplazamiento: el desafío estatal al acuerdo implícito con las universidades -que sancionaba el intercambio de recursos por disciplina política- quedó inscrito en los hechos: el periodo se caracterizó por sucesivos brotes de descontento estudiantil en varias entidades del interior del país -Michoacán y Sinaloa en 1966; Sonora en 1967; Tabasco en 1968- que culminaron con los trágicos sucesos de octubre de 1968.¹⁹

Fue así que el financiamiento de la educación superior, en tanto incertidumbre crucial, volvió a ocupar el primer plano en la agenda de la ANUIES por esos años, en los que la Asociación realizó las siguientes reuniones:

III Asamblea Nacional Extraordinaria, en México, D.F., el 21 de febrero de 1966.

VIII Asamblea General Ordinaria, en México, D.F., el 16 de diciembre de 1966.²⁰

IX Asamblea General Ordinaria, en México, D.F., los días 24 y 25 de julio de 1967.

X Asamblea General Ordinaria, en Jalapa, Ver., los días 24, 25 y 26 de abril de 1968.

XI Asamblea General Ordinaria, en Ciudad Victoria, Tamps., los días 2 y 3 de mayo de 1969.

XII Asamblea General Ordinaria, en Hermosillo, Son., del 31 de marzo al 3 de abril de 1970.

Durante este periodo la ANUIES realizó numerosas gestiones tendientes a obtener aumentos en las partidas presupuestarias, a establecer criterios claros, uniformes y equitativos para la asignación de los recursos -se insistió en el de demanda atendida- y a definir mecanismos para garantizar la entrega oportuna de los subsidios ordinarios y la consolidación de los extraordinarios -que en opinión de algunos rectores debían considerarse "ordinarios", dado que se ejercían para atender necesidades "regulares y ordinarias". Ante la urgencia financiera en que se encontraban la mayoría de las instituciones -por esos años la ANUIES congregaba 29-, en repetidas ocasiones se solicitó audiencia con el presidente -para hacerle notar "la fuerza moral de los rectores y de las universidades, aparte de la fuerza demográfica"- o, en su defecto, con los titulares de Educación Pública y Hacienda. Ante la negativa reiterada de las autoridades federales para conceder ampliación de subsidios -"los rectores debían hacer lo que los jefes de familia al atenerse a los recursos con que cuentan"-²¹ se señalaba que ya había movimientos estudiantiles que podían llegar a la violencia a causa del problema (ANUIES 1966, 4).²²

Por toda respuesta, en junio de 1966 el Ejecutivo propuso la creación de patrimonios productivos que resolvieran radicalmente el problema económico de las instituciones de educación superior. La iniciativa fue incorporada de inmediato a la agenda de la ANUIES que discutió posibles alternativas al respecto -mismas que serían puestas a consideración del presidente-, tales como la constitución de impuestos especiales que pasarían a formar el inicio de los patrimonios productivos; la realización de una campaña nacional para promover donaciones y concesiones; y la exención total de impuestos por concepto de compra de

materiales y equipamiento para las universidades. La inclusión de la sugerencia presidencial en la agenda de la ANUIES fue una muestra de la buena voluntad de las instituciones que buscaban ganar el favor del presidente y fortalecer así su capacidad estratégica; sin embargo, como reconoció el pleno de la propia Asociación, la realización del proyecto de creación de patrimonios productivos se lograría a largo plazo, por lo que no resolvería sus necesidades más inmediatas.

En este contexto, las universidades asociadas en la ANUIES se vieron precisadas a movilizar otro tipo de recursos pertinentes para ampliar los márgenes del intercambio y la negociación. La estrategia adoptada fue la de adherirse a los trabajos de planeación que realizaba la SEP a través de la Comisión Nacional para la Planeación Integral de la Educación -al fin que a juicio de algunos rectores tenía que darse como un hecho que había planificación de las necesidades de las universidades "a juzgar por los presupuestos" (ANUIES 1966, 6).²³ Con este fin, en abril de 1968 la ANUIES acordó crear el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior, que en realidad fue una versión actualizada de la Comisión de Estudios de Planeación Universitaria que había sido fundada en 1957. Una de las primeras tareas encomendadas a este Centro fue la de realizar un censo universitario y de diseñar, para ello, un sistema unificado de obtención de información estadística. Con este propósito la Asociación recomendó la creación de departamentos, secciones u oficinas de planeación en todas y cada una de las instituciones asociadas, para que iniciaran los trabajos respectivos en cada una de ellas. Se recomendó igualmente atender el problema de la estructuración integrada de los sistemas de administración universitaria a fin de facilitar los intercambios interinstitucionales. Dada la importancia que la formación del Centro implicaba, el secretario general ejecutivo de la Asociación se permitió enviar, con fecha 16 de mayo de 1968, una comunicación a la Secretaría de Educación, a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de la Presidencia -de la que dependía una Dirección General de Planeación- dando a conocer "los acuerdos tomados en la Asamblea General de Jalapa relativos a la creación de dicho Centro de

Planeación" (ANUIES 1986, 7-9).

Pero el apoyo dado a la política planificadora del régimen no paró ahí. Como medidas tendientes a desalentar y descongestionar la demanda para educación superior, la ANUIES recomendó de manera extensiva a las instituciones miembros, impulsar la creación de las llamadas "carreras cortas" de nivel post-secundaria y postbachillerato, así como la creación de departamentos u oficinas de orientación vocacional y de higiene mental (sic) con el objeto de adecuar, en lo posible, la estructura de la matrícula de primer ingreso a la enseñanza profesional a las necesidades del desarrollo económico y social de México.

Al apearse a los lineamientos federales la ANUIES esperaba estar en mejores condiciones para negociar la ampliación de subsidios. Además, los sucesos de 1968 -que por cierto no merecieron ningún pronunciamiento formal por parte de la Asociación, debido quizá al inconveniente que significaría "hacer olas"- podrían generar efectos compensatorios. Sin embargo, como una medida de presión adicional se acordó hacer llegar al presidente de la República una solicitud en la que se considerara el envío al Congreso de la Unión de un proyecto de Ley de Educación Superior -prevista por la fracción XXV del Artículo 73 de la Constitución General de la República y con apego al Artículo Segundo de la Ley Orgánica de la Educación Pública- en la que se establecieran las bases para unificarla en toda la República y se fijaran las reglas de coordinación entre la Federación y los estados en los aspectos académico, docente y económico (ANUIES 1986, 9).

La iniciativa, por lo pronto, no pasó de ahí²⁴ y la postura de las autoridades federales con respecto a los subsidios no cambió, pese a las continuas solicitudes de audiencia, buscadas por todos los medios y conductos -incluso con la intervención de algunos gobernadores. La intransigencia de las autoridades

federales llegaba al extremo de que ni siquiera acusaban recibo de las solicitudes que la Asociación les dirigía (ANUIES 1969, 9).²⁵ Hacia el fin del sexenio los reclamos de la ANUIES por mayores subsidios bajaron de tono -debido quizá a ciertos efectos despolitizadores derivados de la represión del 68 o a la inminencia de la sucesión presidencial que perfilaba nuevos interlocutores, o a ambos- y la agenda se centró en aspectos de orden académico-administrativo; por ejemplo, las conclusiones de la XII Asamblea General Ordinaria realizada a principios de 1970, se refieren a cuestiones tales como organizar un Programa Nacional de Formación de Profesores y establecer centros de documentación didáctica en las instituciones, particularmente en las cabeceras regionales; a integrar una comisión para estudiar los problemas del bachillerato; a intensificar el trabajo tendiente a unificar las estadísticas nacionales necesarias para avanzar en la formulación de un Plan Nacional de Educación Superior; a promover la integración regional para el intercambio de profesores, para la creación de centros de documentación y de grupos de trabajo de planeación; y, por último, a crear centros de investigación científica y tecnológica orientados tanto a atender problemas de investigación básica como a resolver problemas específicos de las regiones (ANUIES 1986, 10-12).

3. EL EMPLAZAMIENTO RESTAURADOR

Los sucesos de 1968 marcaron el punto límite de la tensión entre el Estado y las universidades. La ocupación de la UNAM por parte de las fuerzas armadas significó el clímax del menosprecio gubernamental por la integridad universitaria. Díaz Ordaz se volvió blanco personal de una "crítica directa, intensa, activa y organizada al régimen" (Levy 1987, 50-51). La sucesión presidencial para el sexenio 1970-1976 -resuelta en favor del entonces secretario de Gobernación Luis Echeverría Álvarez- y la represión del 10 de junio de 1971 hicieron suponer que se mantendría la misma política de línea dura. Sin embargo, como señala

Levy, Echeverría "comprendió que serían demansiado altos los costos inherentes a la represión y a la alienación universitaria intensa y continua", por lo que se sentía más preocupado por la reconciliación que por el control. En los hechos, diversos conflictos suscitados durante su gobierno entre algunas universidades y los gobiernos locales -fueron los casos de Nuevo León (que mereció una condena por parte de la ANUIES) (ANUIES 1986, 19-20)²⁶, Puebla, Guerrero, Sinaloa, Sonora y Oaxaca- encontraron en Echeverría a un "mediador bondadoso" (Levy 1987, 57). El nuevo emplazamiento estaba inscrito en los hechos.

La política de reconciliación se reflejó también en los recursos canalizados al sector educativo, que superaron las tasas históricas de crecimiento (Noriega 1985, 57). Aunque en números relativos al presupuesto total de la Federación el porcentaje destinado a educación decreció con respecto al sexenio anterior -pasó del 28.2% en 1970 al 17.9% en 1976-, en números absolutos pasó de 40.3 millones de nuevos pesos en 1970 a cerca de 89 millones de nuevos pesos en 1976 a precios de 1980 (véase Apéndice, cuadro 2). Cabe mencionar que el costo de la política restauradora se financió crecientemente con recursos provenientes del endeudamiento externo.

Durante el sexenio los subsidios federales otorgados a las instituciones de educación superior prácticamente se duplicaron: en pesos de 1960, la UNAM recibió en 1970 409 millones de pesos y en 1976 contó con mil 111 millones de pesos para atender al 25.5% de la matrícula del nivel; en el mismo periodo las universidades de provincia pasaron de 76.5 millones de pesos a 340 millones para atender al 43% de la matrícula; la tendencia a la federalización del gasto para este nivel en provincia iniciada con López Mateos se reanudó, hasta representar el 52.5% de los ingresos totales de las universidades de los estados en 1976. No obstante, atendiendo a la regionalización establecida por la ANUIES, la distribución de los subsidios gubernamentales fue desigual: por ejemplo, para el ciclo 1970-1971 las erogaciones gubernamentales por estudiante en las

universidades públicas del Distrito Federal ascendían a 427 dólares, mientras la región noroeste recibía 244, la norte 239, la sur 193, occidente 138, centro-sur 125, sureste 102 y la región centro 94 (Osborn 1987, 79). La relativa mejora en las finanzas universitarias permitió sostener un aumento promedio anual del 15% en la matrícula del nivel, que pasó de 271 mil estudiantes en 1970 a 543 mil en 1976. La oferta educativa se diversificó, pasando de 113 carreras profesionales a 206 en el mismo periodo. El bachillerato experimentó un crecimiento semejante, pasando de 280 mil estudiantes en 1970 a 608 mil en 1976 (Osborn 1987, 63-68). Por su parte, durante el sexenio la población de estudiantes de posgrado pasó de 6 mil 461 a 18 mil 944 y el número de instituciones que ofrecían estos estudios pasó de 13 a 43. La universidad se convirtió también en el destino laboral de un gran número de sus egresados: los 26 mil 485 profesores que atendían la licenciatura a inicios del sexenio, pasaron a ser 47 mil 832 en 1976 (ANUIES 1977, 120-121).

Desde su campaña Echeverría había anunciado la puesta en marcha de una "reforma educativa profunda e integral, en todos los niveles, con la colaboración de maestros, de alumnos y de los diversos sectores de nuestra sociedad" (Latapí 1980, 65, 158-159). Con este propósito, al inicio del sexenio se creó, dentro de la SEP, la subsecretaría de Coordinación y Planeación Educativa encargada de buscar soluciones para el mediano y largo plazo a la demanda social de educación en todos los niveles y de dar cuerpo a los trabajos derivados de la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, instalada en 1971.

En materia de educación superior, señala Latapí que el esquema de acción -las nuevas reglas del juego- del gobierno echeverrista se sintentizó en los siguientes puntos: a) conferir la jefatura política a la Dirección General de Coordinación Educativa, cuyo titular tenía "derecho de picaporte" con el presidente y las más amplias atribuciones para negociar directamente con las instituciones y conceder los subsidios; b) fortalecer a la ANUIES en tres sentidos:

primero, activando los servicios a las instituciones; segundo, vinculando más estrechamente sus acciones con la SEP y tercero, canalizando a través de la Asociación las orientaciones de "reforma universitaria" deseable, pero dejándola en manos de las propias instituciones; c) hacer público, por todos los medios posibles, el espíritu de reconciliación del gobierno hacia las universidades; esta actitud se expresó en acciones reales, como beneficios financieros, tratamiento político preferencial, declaraciones reiteradas de respeto a la autonomía -en 1971 se concedió la autonomía a las universidades de Oaxaca, Nuevo León y Sinaloa-, incorporación de la disidencia universitaria a su régimen y en acciones simbólicas, tales como diálogos con estudiantes, profesores e intelectuales y visitas a las instituciones; d) incrementar significativamente los subsidios, sin utilizarlos como instrumentos de presión hacia políticas determinadas y, por último, fomentar y apoyar nuevas opciones de organización universitaria para aliviar la concentración de la demanda.

Para ponerse a tono con los nuevos lineamientos oficiales y entrar en filas, la cuestión central en la agenda de la ANUIES pasó a ser la reforma integral de la educación superior. Entre 1970 -año en que se inicia la reforma- y 1975 -en que como veremos se consolidaron los aspectos centrales de la reforma de la educación superior y se gestó un nuevo emplazamiento entre el Estado y las universidades- la ANUIES desplegó una intensa actividad, realizando las siguientes reuniones:

XIII Asamblea General Ordinaria, en Villahermosa, Tab., el 20 de abril de 1971.

IV Asamblea General Extraordinaria, en Toluca, Estado de México, el 27 y 28 de agosto de 1971.

XIV Asamblea General Ordinaria, en Tepic, Nay., el 27 de octubre de 1972.

XV Asamblea General Ordinaria, en Veracruz, Ver., del 10 al 15 de marzo de 1974.

XVI Asamblea General Ordinaria, en Querétaro, Qro., del 31 de marzo al 3 de abril de 1975.

V Asamblea General Extraordinaria, en Guadalajara, Jal., del 12 al 15 de octubre de 1975.

La reforma planteada por la ANUIES contemplaba "cambios en las estructuras académica, administrativa, económica y social" de las instituciones de educación superior (ANUIES 1986, 13). Sobre este último aspecto, orientado a ampliar y democratizar el acceso a las instituciones de educación superior, en mayo de 1973 la Asociación presentó a la consideración del presidente el documento titulado *Estudio sobre la demanda de nivel medio superior y nivel superior (primer ingreso) en el país y proposiciones para su solución*, a consecuencia del cual "y a iniciativa del gobierno federal, que hizo suyas las recomendaciones de los rectores y directores, fueron creados el Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana" (ANUIES 1986, 26).²⁷ Como otra medida paralela tendiente a apoyar la expansión del sistema, se recomendó estimular el establecimiento de sistemas universitarios abiertos que, incluso, contemplaran la posibilidad de obtener créditos por vías extraescolares.

En lo académico, la reforma de la educación superior planteada por la ANUIES se desdobló en múltiples direcciones. En relación con la enseñanza media superior, acordó la reestructuración de su orientación y plan de estudios -que databa de 1955- a través de las siguientes medidas: su duración sería de tres años; tendría un carácter terminal y propedeúico; su naturaleza debería ser formativa, no enciclopédica y debería estar orientada a capacitar para el trabajo productivo. Para evaluar, homologar y planear el desarrollo de este nivel educativo se propuso la creación de comisiones estatales integradas por las instituciones de educación media y superior de cada entidad. En relación a la oferta del nivel, se recomendó ampliarla, principalmente en los estados.

La prestación del servicio social, en tanto vínculo con el mundo del trabajo, pasó a ser parte integral del curriculum académico de la formación profesional. De ahí que se reglamentó su sentido y obligatoriedad y se recomendó establecer dependencias coordinadoras en cada institución, así como la creación de la Comisión Orientadora del Servicio Social de Estudiantes, integrada por representantes de la SEP, la UNAM, el IPN y la ANUIES, a fin de planear, programar y coordinar la prestación de este servicio.

Se insistió en la necesidad de impulsar los estudios de posgrado con el propósito de preparar investigadores, docentes y especialistas de alto nivel para la dirección y administración de la propia educación superior y de la industria, la ciencia y la tecnología. Para tal efecto, se recomendó el establecimiento, en forma permanente, de programas regionales.

Se reiteró el acuerdo, suscrito en abril de 1970, de implantar un Programa Nacional de Formación de Profesores y Actualización Didáctica con sede en las cabeceras regionales -a consecuencia del cual se crearon diversos Centros Regionales de Tecnología Educativa- y de fomentar la producción de material didáctico.

Para hacer más fluído el tránsito de la pasantía a la obtención del título, se recomendó diseñar diversas opciones equivalentes a la tesis profesional; también se propuso elaborar una nueva legislación para regular el ejercicio profesional que mediante la expedición de cédula profesional protegiera el interés social.

En relación al cambio administrativo, durante el periodo se acordaron diversas medidas orientadas a unificar criterios para flexibilizar todas aquellas cuestiones de carácter técnico-administrativo de la educación superior. Así por ejemplo, se propuso la creación de un sistema nacional de enseñanza, con créditos académicos comunes y de equivalencias que facilitaran el tránsito

interinstitucional de los estudiantes; con este fin también se sentaron las bases para otorgar reconocimiento de validez oficial a estudios realizados en planteles particulares ubicados en el área de influencia de la institución otorgante.

Se propuso la adopción de una estructura flexible, organizada en base a semestres que posibilitara las salidas laterales a diferentes niveles; con este propósito, se acordó elaborar un proyecto para crear un Centro Nacional de Exámenes y Certificación, encargado de especificar los requerimientos escolares y académicos mínimos para cada grado y ciclo de la enseñanza. Se recomendó la disminución en la duración de los estudios de licenciatura -cuyos ciclos eran de cinco y seis años- y hacerlos compatibles con la adopción de nuevos métodos de enseñanza.

Se acordó establecer un proceso permanente de evaluación y comunicación de resultados a nivel institucional; con este propósito se encomendó a la ANUIES la elaboración de un manual de indicadores básicos, de guías para la elaboración y evaluación de proyectos académicos y la publicación de un boletín informativo y documental sobre temas y problemas de la educación superior.²⁸

La reforma se acompañó también de nuevos ordenamientos legales. A tan sólo cinco meses de iniciado el gobierno de Echeverría, en abril de 1971, la ANUIES acordó realizar, a la mayor brevedad posible, los estudios necesarios para reformar la legislación educativa, en particular la Ley Orgánica de la Educación -vigente desde 1942- y la Ley de Profesiones (ANUIES 1986, 15). En diciembre de 1973 entró en vigor la nueva Ley Federal de Educación,²⁹ en la que se consagraron muchas de las propuestas contempladas en la reforma de la educación superior, tales como la obligatoriedad del servicio social, la introducción de salidas laterales, las equivalencias y los mecanismos de reconocimiento de validez oficial. Asimismo, en enero de 1974 se reformó la Ley

Reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. constitucionales, relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal y Territorios Federales,³⁰ razón por la cual la ANUIES recomendó que los gobiernos de los estados celebraran los convenios de coordinación con el gobierno federal, con el objeto de acelerar la unificación del registro profesional.

Sentadas de este modo las bases para unificar la organización y el funcionamiento académico-administrativo de la educación superior, la agenda de la Asociación volvió a incursionar en el campo de la planeación, a fin de "programar racionalmente la expansión y el mejoramiento de sus funciones" (ANUIES 1986, 35). Como veremos, la necesidad de regular a nivel nacional los planes de desarrollo de las instituciones, la estructura académica de sus servicios de investigación y docencia, la distribución geográfica de la oferta, las relaciones laborales y la vinculación de la educación superior con el sistema educativo y con la vida económica serían las preocupaciones centrales de la ANUIES en los próximos años.

4. EL EMPLAZAMIENTO PLANIFICADOR

Con la sucesión presidencial, Echeverría entregó a José López Portillo (1976-1982) un país en plena crisis financiera: una moneda devaluada, inflación acelerada, contracción de la inversión, fuga de capitales, crisis de confianza del sector privado, un Estado "obeso", un creciente servicio de la deuda externa y una balanza de pagos deficitaria. Fue así que desde el inicio de su mandato López Portillo perfiló un nuevo emplazamiento frente a las universidades, en el que si bien se concebía a la educación "más como una inversión que como un gasto" se anunció que habrían de buscarse nuevas formas "de agenciarnos recursos y crear patrimonios para la educación" (Noriega 1985, 79).³¹ La época de "vacas gordas" con que el régimen saliente había sufragado la restauración de la

hegemonía estatal había llegado a su fin. Como señaló el titular del ramo, el desafío de la necesidad impuso "la más cuidadosa planeación del quehacer público" (Muñoz Ledo 1977, 100). Se anunció así una reconfiguración del campo.

Las primeras señales llegaron en diciembre de 1976 con la creación dentro de la SEP de la Coordinación General de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y en enero de 1977 con la designación del entonces secretario general ejecutivo de la Asociación como director general de Educación Superior de la propia SEP.³² Se reconstituyeron así nuevas relaciones de poder que permitieron estructurar un nuevo juego para integrar las posibles estrategias divergentes. La diferenciación estructural interna de la Secretaría respondió a la necesidad de "organizar" sus intercambios con las instituciones de educación superior asociadas en la ANUIES y la designación de un interlocutor ampliamente identificado con las necesidades, los problemas e incluso las mentalidades de los actores institucionales -de ahí su función de "actor bizagra"-, permitió estabilizar y personalizar las negociaciones, en la medida en que funcionaba como un reductor de incertidumbre en ambas direcciones. En un contexto en el que tras el costo de la restauración echeverrista el Estado necesitaba ampliar sus márgenes de maniobra para imponer restricciones, estos movimientos le permitieron organizar un poder de chantaje para obtener de las instituciones un cierto número de ventajas.

Y así fue. Para empezar, con el fin de detectar las necesidades básicas en materia educativa, el Ejecutivo instó a elaborar, mediante un proceso de planeación democrática -que había sido el tema central en su campaña electoral- el *Plan Nacional de Educación (PNE)*. Dada la coyuntura de reajuste económico, la cuestión central de los estudios del *Plan* -"porque condicionaba la viabilidad de los demás"- sería, según dijo el titular del ramo, el de dilucidar los mecanismos contributivos y solidarios que habrían de enlazar, en el fomento de la educación, la responsabilidad de todos los sectores de la comunidad. El problema del

financiamiento, en tanto incertidumbre crucial, volvió al primer plano en la agenda de la ANUIES, que durante esos años realizó las siguientes reuniones:

XVII Asamblea General Ordinaria, en Guadalajara, Jal., del 19 al 21 de mayo de 1977.

XVIII Asamblea General Ordinaria, en Puebla, Pue., del 16 al 18 de noviembre de 1978.

VI Asamblea General Extraordinaria, en Mérida, Yuc., el 9 de febrero de 1979.

XIX Asamblea General Ordinaria, en Durango, Dgo., el 19 y 20 de julio de 1980.

XX Asamblea General Ordinaria, en Morelia, Mich., los días 30 y 31 de julio de 1981.

Entre las instituciones convocadas a participar en la Comisión organizadora del *PNE* se encontraba la ANUIES. Unos días después de instalada la Comisión, el 11 de febrero de 1977, en una reunión de rectores celebrada en la ciudad de Monterrey, N.L. se acordó la participación de todas las instituciones de educación superior en la elaboración de un estudio que, en su momento, se presentaría al titular de la SEP por conducto de la ANUIES, como una aportación al *PNE*.

Con este propósito, en el mes de mayo la secretaria general ejecutiva de la ANUIES presentó para su discusión al pleno de la Asamblea General y en presencia del secretario de Educación, un documento en el que se contemplaban tres puntos: financiamiento, legislación y sistematización e innovación de la educación superior. Con respecto al financiamiento, se recomendó que la ANUIES participara oficialmente y en coordinación con la SEP en la planeación financiera del sector, toda vez que, aunque era un "deber fundamental del Estado", las instituciones se comprometían a compartir esfuerzos para la creación de fuentes y modalidades con las que pudieran allegarse otros recursos; en relación al tema

de la legislación, particularmente sobre las características que deberían regir en las relaciones laborales, se señaló la necesidad de realizar un estudio sobre la posibilidad de implementar estructuras de coordinación con ese objeto y en una clara alusión a los conflictos que vivían en esos momentos las universidades de Oaxaca y Zacatecas, demandaron la corresponsabilidad del Estado para garantizar la estabilidad interna de las instituciones de educación superior; por último, ante la ofensiva oficial de separar la educación media de las universidades -que hubiera limitado la capacidad estratégica de las instituciones en lo particular y en conjunto y que generó un conflicto en la Universidad Autónoma de Sinaloa finalmente resuelto mediante la creación de un sistema paralelo de educación media superior-, recomendó que cada institución, dentro del marco de su autonomía, debería actuar como lo considerara más conveniente. Cumpliendo con otro punto señalado en la agenda, en esa ocasión también se acordó que el tema central para discutir en la [VI] Asamblea Extraordinaria, que se llevaría a cabo en la ciudad de Mérida, Yuc. fuera el de la "estructura, procedimientos de decisión y fines de la ANUIES" (ANUIES 1986, 38-41). Aprobados estos acuerdos, pasaron a constituir la *Aportación de la ANUIES al PNE* que se entregó en una entrevista especial al propio presidente de la República el 20 de julio de 1977 (ANUIES 1979a, 9).

Algunos ajustes hechos en la agenda de la Asociación la llevaron a plantear la cuestión de su reestructuración y de los cambios necesarios en sus estatutos como tema para la XVIII Asamblea General a realizarse en Puebla. Sin embargo, las prioridades gubernamentales corrían en otra dirección. En enero de 1978 la otrora Coordinación General de Educación Superior, Ciencia y Tecnología -creada apenas dos años atrás- dió lugar a la creación -para diferenciar y especializar aún más las interlocuciones- de la subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), encargada, entre otras cosas, de "promover la comunicación e interrelación entre las instituciones de educación superior y de canalizar las aportaciones federales" (Rangel 1983, 66). Fue así que luego de diversos

diálogos con el presidente -"en dos visitas del Consejo y una de todos los rectores, en las que se hizo evidente la necesidad de planear la educación superior y elaborar proyectos específicos"-, se vió que "ese tema (de la reestructuración), aún siendo tan importante, no constituía materia suficiente" (ANUIES 1979a, 10). La "línea" estaba dada y la ANUIES entró en filas.

En efecto, la orientación planificadora del régimen se fincó en la presupuestación por programas. Como más tarde reconoció la propia Asociación -muy posiblemente a partir de los "diálogos" con el presidente-, la debilidad de la *Aportación de la ANUIES al PNE* era que si bien planteaba los principales problemas de la educación superior, no establecía programas concretos de acción inmediata ni definía los mecanismos requeridos para una planeación permanente. De ahí que los miembros del Consejo Nacional decidieran, en reunión extraordinaria efectuada el 9 de mayo de 1978 y en contra de la idea original, modificar la agenda de Puebla y acordar que la planeación fuera el tema central para esa Reunión. Sin embargo, en esa misma ocasión los miembros del Consejo acordaron también hacer una visita al secretario de Educación³³ con el fin de, por un lado, darle a conocer las decisiones del Consejo y, por otro, "confirmar el punto de vista de la SEP acerca de los cambios en la estructura de la ANUIES y las modificaciones a su estatuto", aspectos que implicaban "una nueva y distinta relación entre las instituciones centralizadas, las universidades públicas y los centros educativos privados". La entrevista se llevó a cabo con la asistencia de todos los miembros del Consejo Nacional de la ANUIES, los subsecretarios de Educación Superior e Investigación Científica y Planeación Educativa, el oficial mayor de la SEP, varios directores generales y el propio secretario. En ella se manifestó un total acuerdo en cuanto a la nueva estructura de la Asociación y los cambios estatutarios propuestos por el Consejo y se calificó como "muy positiva" la idea de incluir el tema de la planeación en la próxima Asamblea de Puebla. Y para no dejar pasar la ocasión, el titular del ramo expresó la necesidad de instituir mecanismos de planeación permanente que permitieran "optimizar recursos y

racionalizar los esfuerzos y funciones de la educación superior", para lo cual propuso a los miembros del Consejo una primera forma de coordinación: la creación de grupos de trabajo integrados por especialistas de la SEP y de la ANUIES. La fórmula dió por resultado lo que se dió en llamar "Grupo SEP-ANUIES" (ANUIES 1979a, 5-11).

El Grupo se dió a la tarea de elaborar un documento inicial que orientara el análisis y el diálogo en torno a los principales problemas de la educación superior, mismo que fue puesto a consideración de las instituciones a través de los Consejos Regionales. El documento final, titulado *La planeación de la educación superior en México* (ANUIES 1979a, 15-151), fue aprobado en el pleno de la Asamblea de Puebla en noviembre de 1978 y quedó organizado en tres partes: en la primera se sintetizó la evolución y el estado que privaba en la educación superior y se enunciaron las políticas generales que deberían normar su permanencia, desarrollo y planeación; en la segunda se definieron los lineamientos de política básica en materia de planeación institucional, estatal, regional y nacional que dieron fundamento a la implantación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), mediante el cual se establecieron los mecanismos de coordinación de la educación superior a distintos niveles: la Coordinación Nacional (CONPES), integrado por el Grupo SEP-ANUIES, que desarrolló los modelos de estructura y de "funciones mínimas" para los mecanismos regionales, estatales e institucionales; los Consejos Regionales (CORPES), que ratificaron la zonificación establecida por la ANUIES; las Comisiones Estatales (COEPES), en la que participarían el rector de la universidad estatal, los directores de los tecnológicos regionales -que son empleados de la SEP-, los directores de las instituciones privadas y los representantes de la SEP, de Programación y Presupuesto y del gobierno local; y, por último, las Unidades Institucionales de Planeación (UIP);³⁴ en la tercera se definió lo que sería la primera etapa (1979-1980) del *Plan Nacional de Educación Superior (PNES)*, misma que consistiría en 35 programas nacionales de realización

inmediata, clasificados en dos grandes áreas: la de operación de lo sustantivo y la de las funciones adjetivas.

En la primer área -de operación de lo sustantivo-, el Plan insistía, adecuaba y profundizaba algunos planteamientos anteriores de la Asociación orientados a modernizar el funcionamiento del sector, sólo que ahora con apego a las nuevas necesidades nacionales, regionales, locales e institucionales derivadas de la reactivación económica generada por el auge petrolero (1978-1981). Organizada con base en las cuatro funciones básicas de la educación superior, definía programas para cada una de ellas; así, en relación a la docencia, se proponía, entre otros, la vinculación de la educación superior con el sector productivo, la elaboración de modelos de orientación vocacional, la implantación de nuevas licenciaturas y posgrados, la realización de reformas curriculares, la implementación de alternativas educacionales, la formación y actualización de profesores, la elaboración y distribución de material didáctico, el impulso a la educación profesional postsecundaria y carreras cortas postbachillerato -a partir del cual se creó en diciembre de 1978 el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)-, etc; en relación al fomento y desarrollo de la investigación se proponía, por ejemplo, la planeación de la investigación, el establecimiento de una red nacional de unidades especializadas y la creación de un sistema de información para la investigación; con respecto a la difusión de la cultura, se proponía identificar y diversificar sus contenidos y propósitos, la especialización y actualización de personal, la creación y mejora de métodos, medios y materiales para la difusión cultural y la coordinación interinstitucional; por último, dentro de un paquete de actividades complementarias se buscaría establecer programas de recreación y deporte, la creación y consolidación de un sistema nacional de información de la educación superior, el mejoramiento de los servicios administrativos y la elaboración de un tabulador nacional para el personal académico y administrativo.

El área de las funciones adjetivas, orientada a regular y controlar la vida interna de las instituciones, integró aspectos de normatividad -la autonomía universitaria, la legislación laboral y de la educación superior-, de organización y coordinación -el establecimiento de las unidades institucionales de planeación-, de desarrollo -planeación institucional y desarrollo regional-, de presupuesto y financiamiento -criterios y procedimientos para la estimación y asignación de los recursos- y finalmente, de seguimiento y evaluación.

Esta concepción de la educación superior como un sistema con "necesidades" y "exigencias" propias, susceptible de ser regulado de un modo racional y a priori, omite el carácter estratégico de toda interacción humana. En efecto, concebir a la educación superior como un sistema cibernético supone concebirla como un sistema dominado, que no puede evolucionar fuera de un repertorio limitado de soluciones almacenado, de alguna manera, en el dispositivo o parámetro de ajuste, por lo que no podría existir más que a través de ese control o de ese parámetro de ajuste; esta concepción ignora la dimensión estratégica del comportamiento humano, que hace imposible cualquier mecanismo de regulación basado en la orden directa del fenómeno regulado (Crozier y Friedberg 1990, 200-202). En este sentido, más que el *one best way*, el documento aprobado en Puebla y sancionado por el Grupo SEP-ANUIES, delimitó y reestructuró el campo de las relaciones de poder entre el Estado y la ANUIES -y particulamente entre éste y las universidades públicas, ya que ninguno de los programas contemplaba la problemática específica de la educación superior privada, normal o tecnológica- y definió las condiciones en las que éstos podían negociar entre sí a fin de alcanzar sus intereses particulares y contribuir aún sin proponérselo al logro de los objetivos de conjunto.

Como veremos, los actores no se redujeron a funciones abstractas y desencarnadas, sino que dentro de las restricciones que les imponía "el sistema" dispusieron de un margen de libertad y de maniobra que emplearon de manera

estratégica en sus interacciones con el otro; el poder, en tanto mecanismo central e ineluctable, se impuso como regulador del conjunto. Fue el Estado quien por la vía de movilizar ciertos recursos llevó la relación a un terreno donde saldría favorecido y, en consecuencia, amplió su capacidad estratégica. Con el fin de ilustrar lo anterior -y por su trascendencia-, se comentan aquí tres de los cuatro programas nacionales contenidos en el área normativa, a saber: la aportación de la ANUIES para la legislación en materia de educación superior; la aportación de la ANUIES para la legislación en materia laboral; y por último la aportación de la ANUIES para elevar a rango constitucional la autonomía universitaria.

Con respecto al primer programa -la aportación de la ANUIES para legislar en materia de educación superior-, se estableció como objetivo "contribuir con los puntos de vista de la ANUIES a la conformación de los elementos normativos que podrían conducir a la elaboración o a las reformas de leyes generales de educación superior a nivel federal o estatal"; y como metas a cumplir para 1979, en el primer semestre se presentaría un anteproyecto de código reglamentario de carácter transitorio y para finales del segundo semestre se presentaría, a la consideración de la Asamblea General, un anteproyecto de ley con sus reglamentos transitorios. De ser aprobado el anteproyecto por la Asamblea General, para 1980 se turnaría a las autoridades competentes. Pero el gobierno federal no estaba dispuesto a negociar la rectoría del Estado en materia de educación superior y utilizó el factor tiempo para limitar el margen de maniobra de la ANUIES. El 7 de diciembre de 1978 -esto es, a menos de un mes de aprobado el documento de Puebla y a pocos días de iniciar el periodo vacacional de invierno-, el presidente López Portillo envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Sin mayores contratiempos la Ley entró en vigor el 30 de diciembre.³⁵

En la fundamental la Ley estableció las bases para "la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los

Municipios" y preveía "las aportaciones económicas correspondientes". Al definir al "tipo educativo superior" como aquel que comprendía la educación normal, tecnológica y universitaria, dejó en un vacío normativo lo relativo a la educación media superior impartida en las universidades. Con el "fin de desarrollar la educación superior en atención a las demandas nacionales, regionales y estatales y a las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura", se estableció que el Estado proveería, para su coordinación, "el fomento de la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y a través de la asignación de recursos públicos disponibles destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos" que demandara el desarrollo integral del país -definidos por el Estado. Para los fines de la coordinación se consideraría "la opinión de las instituciones" directamente o "por conducto de sus agrupaciones representativas". Pero con el objeto de evitar "poner todos los huevos en la misma canasta" y diversificar sus dominios de inversión,³⁶ además de la propia ANUIES -que por entonces asociaba a 75 instituciones de educación superior, normal y tecnológica- la Ley disponía la existencia de un Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal y de un Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica -la integración de ambos era una prerrogativa del propio Ejecutivo Federal- como órganos de consulta de la SEP. Desde entonces, más que un "sistema", existen tres "subsistemas" con sus "interlocutores especializados" correspondientes dentro del organigrama de la SEP; puede interpretarse que esta medida estaba orientada colateralmente a fragmentar el poder de presión de la propia Asociación. Para la asignación de recursos públicos, que en ningún caso tomaría en cuenta "consideraciones ajenas a las educativas", se haría dentro de las posibilidades presupuestales de la Federación y se determinarían atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior -esto es, atendiendo a su mayor o menor "peso específico" y capacidad estratégica- y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de

gastos de operación previstos. Los recursos serían "ordinarios o específicos" - sujetos al calendario aprobado- y "adicionales" -a criterio del propio Ejecutivo Federal. Con el fin de analizar y regular las solicitudes presupuestales de las universidades, la Ley disponía "la celebración y aplicación de convenios" entre la Federación, los Estados y los Municipios, en virtud de los cuales los recursos federales se aportarían vía el gobierno local, para integrarse con los que éste destinara a la educación superior y fueran administrados de conformidad con las prioridades definidas en la COEPES -que no representaría otra cosa que los intereses de cacicazgos y fuerzas locales.³⁷

Establecido el "marco normativo" para controlar esta incertidumbre crucial -que condicionaba la capacidad de acción de unos y otros-, el Estado dejó a la ANUIES -como forma de medir su compromiso y su capacidad de supervivencia en el juego- la tarea de integrar las tendencias disgregadoras de los actores institucionales derivadas de la manipulación de zonas de incertidumbre artificiales -tales como la fuerza numérica o la imprevisibilidad del comportamiento.

En este sentido, con los otros dos programas del área normativa -la aportación de la ANUIES para la legislación en materia laboral y la aportación de la ANUIES para elevar a rango constitucional la autonomía universitaria- la ANUIES se dió a la tarea de superar esos "obstáculos" para el nuevo proyecto planificador: por un lado, a mediados de los setentas se hizo patente la presencia de los trabajadores organizados -esto es, del sindicalismo en tanto actor social-, que buscaban incidir, más allá de las reivindicaciones gremiales, en la transformación de las universidades; por otro, el régimen de autonomía que imperaba en muchas instituciones sancionaba, en los hechos, la búsqueda de un modelo propio e individual. De ahí la necesidad por regular y controlar la vida interna de las instituciones como prerrequisito para la operación de los mecanismos de coordinación.

Con miras a imponer la claridad y la racionalidad al respecto, en el *PNES* se acordó que para 1979 la Asociación realizaría reuniones regionales y una reunión nacional a fin elaborar una propuesta institucional con base en los puntos de vista en los que hubiera consenso. Pero la importancia del tema había acortado los plazos: a mediados de diciembre el Ejecutivo Federal había "dado línea" al manifestar que en el nuevo periodo extraordinario de sesiones el Congreso de la Unión debatiría el tema de las relaciones laborales en las universidades, de tal suerte que previa consulta con los miembros de la Asociación "y con su expreso asentimiento", se resolvió incluir dicha cuestión en la agenda de la IV Asamblea General Extraordinaria celebrada en febrero de 1979 (Viñals 1979, 159-160). No obstante que en la agenda para esa ocasión se había planteado -una vez más- como primer punto lo relativo a las modificaciones al estatuto de la Asociación, la orden del día se modificó para dar lugar a la "consideración prioritaria" de la aportación de la ANUIES para la legislación en materia laboral.

A partir de un documento elaborado por el Consejo Nacional y con la participación de representantes de doce organizaciones sindicales, los acuerdos mayoritarios -ya que según consta en actas, "no ha habido consenso, en el entendido de que este concepto significa unanimidad" (ANUIES 1979b, 158)- con respecto a la legislación laboral para las universidades públicas autónomas fueron los siguientes: la libertad de asociación para integrar el tipo de organización que se considerase pertinente, esto es, no necesariamente sindical; las organizaciones tendrían el derecho de mantener relaciones bilaterales con las universidades; el titular de la relación colectiva de trabajo ejercería la exclusividad en la contratación del personal administrativo -se rechazaba su intervención en el ingreso, promoción y definitividad del personal académico; se aceptó el derecho de huelga con reservas "sobre la procedencia jurídica de las huelgas por solidaridad"; y, finalmente, se definió el marco legal para dirimir los conflictos laborales mediante "una instancia conciliatoria de carácter interno" que, en caso

de agotarse, llevaría, a solicitud de cualquiera de las dos partes, al arbitraje del Estado (ANUIES 1986, 45-47).

Aprobado el documento, se entregó al presidente de la República a finales de febrero. Las reacciones ante la falta de consenso no se hicieron esperar. Siete días después de la Asamblea de Mérida se realizó un paro nacional de universidades con el fin de, por un lado demandar solución a un conflicto que entonces vivía la Universidad de Nayarit y, por otro, como señal de protesta frente a las resoluciones adoptadas; el 26 de ese mismo mes se efectuó un segundo paro nacional por las mismas razones. Para marzo, la Federación de Sindicatos de Trabajadores Universitarios trabajaba en un proyecto de legislación alternativo, que incluía la idea de constituir un Sindicato Unico de Trabajadores Universitarios. Ante los hechos, el titular del ramo declaró que en esos momentos no existía "el consenso general que sería deseable o conveniente para aplicar una legislación laboral en las universidades". En agosto, algunas agrupaciones de personal académico, impulsadas por autoridades universitarias, habían constituido la Asociación Nacional de Asociaciones y Sindicatos de Personal Académico Universitario y para octubre, el Sindicato Unico de Trabajadores Universitarios (SUNTU) era una realidad, lo que en opinión de la ANUIES "ponía en peligro a las universidades ya que se podrían dar huelgas de carácter nacional" (Villaseñor 1988, 129-139).

Mientras las partes contrapuestas se ponían de acuerdo, el Estado decidió "reducir la complejidad" -en tanto zona de incertidumbre- que suponía para él lo imprevisible del comportamiento de los otros: el 1o. de octubre de 1979 el presidente envió al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para adicionar el artículo 3o. que elevaría a rango constitucional la autonomía universitaria y, de paso, sentaría las bases para reglamentar las relaciones laborales. Aunque la ANUIES se manifestó a favor de la iniciativa, también expresó su sorpresa por la acción del presidente, ya que la Asociación, de conformidad con lo establecido

en el *PNES* "había programado reuniones en todo el país para enviar a la Cámara de Diputados todo lo relativo a la autonomía universitaria" (Villaseñor 1988, 145). Dado que la iniciativa -de conformidad con los acuerdos de Mérida- sólo implicaba a las instituciones públicas autónomas, el 22 de febrero de 1980 y por acuerdo del Consejo Nacional se realizó una reunión de las 31 instituciones públicas autónomas de educación superior, con el fin de acordar una posición común de las autoridades universitarias implicadas que fuera tomada en cuenta en la reglamentación correspondiente. Entre los acuerdos suscritos en esa ocasión figuran el de que debería agregarse al título sexto de la Ley Federal del Trabajo un nuevo capítulo, el XVII, que en vez de llamarse de "Trabajos especiales de la Ley Federal del Trabajo", se denominara "Trabajo en las universidades e instituciones de educación superior públicas autónomas"; se reconoció también el pleno derecho de los trabajadores, tanto académicos como administrativos, para constituir agrupaciones, asociaciones o sindicatos, mismos que podrían ser mixtos o únicos; se propuso que la reglamentación prohibiera la cláusula de exclusión en sus dos modalidades para el personal académico pero que existiera para la contratación en el caso de los trabajadores administrativos; se acordó que sería de la competencia exclusiva de cada institución fijar las normas de ingreso, promoción y definitividad del personal académico y que entre las causales de huelga, la de solidaridad no sería procedente, y que en caso de estallada la huelga y de que los mecanismos de conciliación internos no operaran, se sometería al arbitraje estatal.

Así las cosas y concluido el proceso legislativo correspondiente, el 10 de junio de 1980 entró en vigor el decreto que adicionaba la fracción VIII al artículo 3o. constitucional, en virtud del cual se elevó a rango constitucional la autonomía universitaria y se sentaron las bases para regular las relaciones laborales en las instituciones autónomas por ley. Prácticamente sin modificaciones, el decreto se apegó a los acuerdos suscritos en la reunión de instituciones públicas autónomas de educación superior. Para concluir el trámite, el decreto que adicionó el capítulo

XVII al título sexto de la Ley Federal del Trabajo -tal como se propuso en la Reunión- se publicó el 20 de octubre de 1980 en el *Diario Oficial*.

Como una muestra más del buen clima en que se desenvolvían las relaciones entre el Estado y la ANUIES, por primera vez en la historia de la Asociación correspondió al propio presidente López Portillo hacer la formal declaratoria inaugural de la XIX Asamblea General de la ANUIES, celebrada en Durango en julio de 1980 -a partir de entonces la presencia del Ejecutivo en las asambleas de la Asociación es ya protocolaria. Los puntos principales en la agenda para esa ocasión eran, primero, evaluar el avance del *PNES* y segundo, la discusión del proyecto de reformas al estatuto de la Asociación -cuestión esta última que, según se aprobó entonces, sería discutida en una reunión extraordinaria que se llevaría a cabo en la Universidad Autónoma de Baja California Sur en el mes de septiembre de 1980. Esta reunión no llegó a realizarse.³⁸

La evaluación del avance del *PNES* -que representaba para el secretario de Educación la compleja labor que aspiraba a coordinar las acciones institucionales con las grandes directivas que regían la marcha del país, y que había sido acometida con decisión por la ANUIES en tanto que la SEP sólo le había prestado su apoyo y continuaría haciéndolo (Solana 1980, 137)- estaba contenida en el documento *Estado actual del Plan Nacional de Educación Superior y Prospectivas*, elaborado por la CONPES y que fue puesto a la consideración de la Asamblea de forma alternada por funcionarios de la ANUIES y de la SEP. En primer término se habló de "algunos hechos, acuerdos y textos de importancia, a partir de los cuales empezó a configurarse" el Plan; sobre el estado que guardaba la red nacional de mecanismos de coordinación, se insistió en la creación e institucionalización de las UIPs, en tanto "unidades naturales de planeamiento dentro de su circunstancia geográfica y humana"; sobre los COEPES se señaló que aunque ya habían quedado formalmente instalados en todo el territorio

nacional, enfrentaban problemas derivados de la falta de recursos humanos, financieros y materiales, de la indeterminación de las responsabilidades y de la falta de información entre otros; sobre los CORPES se reconoció que no se habían alcanzado las metas previstas y que el resultado de los esfuerzos efectuados para lograr la integración regional no correspondía a las expectativas originales; por último, sobre el CONPES -cuya responsabilidad era "la proposición, difusión y evaluación de políticas generales"- se reportó que había brindado su apoyo "a través de su participación en las reuniones de evaluación de las COEPES, asesorías, información y documentación necesaria, coloquios y reuniones nacionales y a través del apoyo financiero de la SEP".

Por lo demás, en una clara alusión a la reciente adición constitucional, correspondió al titular de la SESIC -en su calidad de interlocutor especializado- agradecer la "colaboración" de todas las instituciones afiliadas a la ANUIES, particularmente a las universidades autónomas que eran las que, según dijo, daban a la ANUIES, a su vez, "una característica indiscutible de autonomía" que seguiría siendo respetada "rigurosa y escrupulosamente por la SEP y por los demás organismos gubernamentales" (ANUIES 1980b, 152). Y como un reconocimiento a la "interlocución" del secretario general de la Asociación ante las autoridades, la Asamblea General -a propuesta del Consejo Nacional de la Asociación- aprobó reelegirlo.³⁹ Como lo expresara el propio titular del ramo, "cuando se escriba la historia de estos años, se reconocerá en ellos el periodo en el que el conjunto de las instituciones de educación superior lograron constituirse, *por su propia decisión*, en un verdadero sistema" (Solana 1980, 138-139).⁴⁰

Y para que no hubiera "disparos sueltos que pegaran en blancos distintos", la XX Asamblea General Ordinaria de la Asociación celebrada en Morelia, Mich. en julio de 1981, ratificó la decisión de las entidades de educación superior de "comprometer su libertad con las necesidades del país" (López 1981, 22-23)⁴¹ mediante la aprobación "plena y unánime" del documento titulado *Plan Nacional*

de Educación Superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991 (CONPES 1981, 25-221). Con éste, el "más completo y promisorio" de los frutos del SINAPPES, la educación superior contaría por primera vez con un instrumento para normar efectivamente a nivel nacional su desarrollo a largo plazo (Solana 1981, 17).

En efecto, en una reunión previa realizada por la CONPES en abril de ese mismo año se había analizado, por una parte, el aumento de la demanda educativa y la gran proporción de jóvenes que se incorporarían a la educación superior en los próximos diez años, en virtud de que ya estaban cursando los ciclos previos; por otra, se habían examinado tanto la experiencia adquirida en materia de planeación como la necesidad de reforzar y ampliar las metas del sistema educativo y la posibilidad de prever acciones y estrategias estables a largo plazo. De ahí que la planeación prospectiva de la educación superior -en tanto recurso simbólico para controlar la incertidumbre- se volviera un imperativo frente a las nuevas circunstancias nacionales. Como el mismo secretario de Educación Pública lo señalara, entre 1976 y 1981 la proporción de jóvenes entre 20 y 24 años que tenían acceso a la educación de tercer nivel pasó de 7 a casi 14 de cada 100; los 135 mil alumnos de nuevo ingreso registrados en 1976 pasarían a 240 mil en septiembre de 1981; los 52 mil egresados en 1976 pasarían a 78 mil en 1981 y -según estimaciones- a 315 mil en 1991; en el lapso mencionado, los recursos federales se habían multiplicado por cinco, pasando de 6 mil millones de pesos a 30 mil millones de pesos; las instituciones que participaban en el sistema habían llegado a 172; la población de licenciatura se había duplicado, contabilizando poco más de 800 mil y se estimaba que para 1991 llegaría a ser de 2 millones 200 mil (Solana 1981, 15-20).

De ahí que la CONPES propusiera los *Lineamientos*, mismos que habían sido enriquecidos en consultas previas en los CORPES. En la primera parte del documento -que estaba dividido en cuatro-, se resumieron las actividades

relativas a la organización y funcionamiento del SINAPPES y se informó sobre la ejecución y avance de los programas aprobados en Puebla;⁴² en la segunda, se analizaron aspectos cuantitativos y cualitativos de la realidad nacional - particularmente sobre el crecimiento demográfico y el desarrollo económico del país- con el propósito de destacar sus repercusiones en la educación superior;⁴³ en la tercera parte se hizo un diagnóstico y se propusieron horizontes para definir el futuro deseado para el sistema de educación superior,⁴⁴ concluyendo con previsiones relativas a la organización académico-administrativa y el financiamiento del sector; en la cuarta y última parte se establecieron los principios generales que fundamentaban las acciones a emprender.

Al mismo tiempo en que se aprobaban los *Lineamientos* -en cuya elaboración se habían tomado en cuenta "los aspectos más significativos del contexto en que funcionaba el sistema de educación superior y las tendencias y factores exógenos y endógenos que condicionaban su desarrollo" (CONPES 1981, 157)- los primeros síntomas del desequilibrio estructural de la economía - generado por el esquema de financiamiento fincado en la contratación acelerada de deuda externa para financiar el desarrollo energético y las importaciones masivas de bienes de capital- se empezaron a sentir. La suspensión del crédito externo, el deterioro de la confianza empresarial expresada en fugas masivas de capitales, la falta de liquidez financiera y los transtornos en el precio internacional del petróleo evidenciaron que "las tendencias y factores exógenos" que condicionaban el desarrollo de la educación superior habían cambiado. Ante la fuerza irreversible de los hechos, el *PNES* y los *Lineamientos* perdieron vigencia y se volvieron obsoletos e inviables.

5. EL EMPLAZAMIENTO CORRECTIVO

Con el arribo de Miguel de la Madrid Hurtado a la presidencia de la

República (1982-1988), el cumplimiento escrupuloso de los compromisos externos contraídos por el país fue el eje central de la respuesta gubernamental a la crisis. En lo interno, la recuperación económica se fincaría en una política de austeridad y de estricta disciplina en las finanzas públicas y en el gasto social. De hecho, ya desde el último año de gobierno de López Portillo el presupuesto asignado al sector educativo en relación con el presupuesto total de la federación había disminuido: de representar el 19.5% en 1977 -el mayor durante el sexenio- pasó al 8.6% en 1982. Durante el primer año de gestión de Miguel de la Madrid apenas representó el 6.7% (Apéndice, cuadro 1). Mientras que entre 1977 y 1982 por cada peso destinado a educación se canalizaron 3.6 pesos al servicio de la deuda externa, para el periodo 1983-1988 la razón fue de 1 a 8.3 pesos respectivamente (González y Bustos 1990, 20).

Como señala Fuentes Molinar (1989, 2-11), la crisis económica iniciada en 1982 y la estrategia anticrisis aplicada por el gobierno federal a partir de 1983, ejercieron efectos profundamente desarticuladores sobre el sistema de educación superior. Entre ellos y tomando como unidad el periodo presidencial de seis años, el autor destaca cinco efectos especialmente relevantes: la tasa media anual de crecimiento de la población escolar se redujo, pasando del 6.7% entre 1976-1982 al 3.5% entre 1982-1988, iniciándose posiblemente una reversión lenta del ciclo de democratización de las oportunidades de escolarización superior; el deterioro financiero de los recursos destinados a la educación superior, estimado en un 40%, llevó a la suspensión de la ampliación de la planta física y el equipamiento, al deterioro de los recursos para la enseñanza y al rezago en el instrumental y en la documentación requerida por la investigación; los salarios en el mercado académico se derrumbaron, pasando de entre 6 y 7 salarios mínimos vigentes en 1980 a entre 4 y 5 en 1989; también se experimentó una visible descomposición en las relaciones internas en las instituciones, generándose huelgas y movimientos estudiantiles; y por último, la capacidad de los certificados para dar acceso al empleo se debilitó, frente a un

mercado ocupacional que creció de manera lenta y discontinua.

Ya desde su campaña, De la Madrid había anunciado que "ante un país de recursos limitados y escasos en relación a nuestras necesidades", no podía postergarse un "reajuste a fondo" en materia de financiamiento para la educación superior. Los ejes del "reajuste" serían: primero, lograr sistemas de colaboración efectiva para que "la planeación universitaria concertada" entre las propias universidades se enmarcara "dentro de los objetivos generales de la planeación democrática integral de la Nación"; y segundo, en virtud de que era injusto que el pueblo financiara instituciones que no se preocupaban por obtener calidad, se hacía necesario que las universidades determinaran índices efectivos para evaluar la calidad de la enseñanza profesional -ya que "sería peligroso para la autonomía universitaria que esos índices los estableciera el Estado" (De la Madrid 1987, 129-132). Fue así que el discurso triunfalista del *PNES* fue sustituido por un discurso reordenador -"la revolución educativa"-, que proponía conciliar calidad con cantidad y un manejo racional y escrupuloso del gasto. Se anunciaba así una reestructuración estratégica del campo de la educación superior.

Como veremos, las "señales" gubernamentales fueron incorporadas a la nueva agenda de la ANUIES, que por esos años realizó las siguientes reuniones:

XXI Asamblea General Ordinaria, en Mexicali, B.C., los días 18 y 19 de noviembre de 1983.

VII Asamblea General Extraordinaria, en Culiacán, Sin., los días 27 y 28 de febrero de 1984.

XXII Asamblea General Ordinaria, en Manzanillo, Col., del 14 al 16 de octubre de 1986.

En efecto, en la ceremonia inaugural de la XXI Asamblea General de la ANUIES celebrada en noviembre de 1983, De la Madrid reiteró "la línea": insistió

en la importancia de la autoplaneación, que dotaría "al Estado mexicano no sólo de información de primera mano, sino de criterios y objetivos" para darle "sustento al *Programa Nacional de Educación Superior*" -los nuevos lineamientos gubernamentales, que serían eventualmente "refinados y precisados por la CONPES", tenían ya un nombre, *PRONAES* 1981-1988, mismos que serían presentados "a la consideración de la propia Asociación en un plazo muy breve"; el PRONAES, encuadrado en el sistema de planeación democrática -ya no en el SINAPPES-, se conformaría con las nuevas directrices de la Ley de Planeación -nuevo marco normativo instituido por el Ejecutivo en turno, a fin de fundamentar constitucionalmente la rectoría del Estado en materia de planeación- y con los lineamientos sectoriales contenidos en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988; en relación a la necesidad de "ponderar cantidad y calidad", señaló que "una sana política de educación superior" tendría que mantenerse equidistante entre la cantidad y la calidad, ya que era inadmisibles que el número de estudiantes fuera pretexto para tener una baja calidad, o que la calidad propiciara la reducción en la cobertura educativa nacional; por último señaló que con el fin de evitar que el sistema -que con frecuencia operaba como "un conjunto de círculos cerrados y aislados"- siguiera ocasionando desperdicio "por una política y práctica de dispersión y ficticia competencia entre las casas de estudio", se insistiría en "la necesidad de una integración regional de universidades y centros de estudios superiores" -en particular con relación a la investigación y al posgrado-, a fin de lograr un buen aprovechamiento de los limitados recursos disponibles y un más alto rendimiento de los mismos. Para concluir, anunció que se había previsto "en las asignaciones financieras para universidades y centros de estudios superiores una reserva especial para estimular los progresos cualitativos" (De la Madrid 1984, 19-24).

Por su parte, en la ceremonia de clausura el titular de la SESIC⁴⁵ -quien al parecer personalizaba un "serio divorcio" entre el funcionariado de la SEP y la ANUIES (Ornelas 1987, 32) y, en consecuencia, un patrón inestable y conflictivo

de intercambios entre ambas partes- dió a conocer el plan de once puntos para su aplicación inmediata -el *PRONAES*-, que la SEP consideraba que debían ser seguidos por las universidades para elevar la calidad de la enseñanza: mejorar la calidad del personal académico y de la enseñanza; elevar la capacidad y calidad de la investigación científica y humanista y el desarrollo experimental; difusión y divulgación del conocimiento científico, tecnológico y humanístico; vinculación de la docencia e investigación con las necesidades sociales del país; mejoramiento del marco normativo de las instituciones; mejoramiento de los servicios administrativos; integración regional; integración con otros niveles educativos; orientación educativa para los estudiantes de los niveles medio y superior⁴⁶ y participación de la comunidad universitaria en la elaboración de planes y programas. Luego de enumerar estos puntos, que tendrían "repercusiones en el financiamiento", el subsecretario reiteró que, en efecto, habría "una bolsa presupuestaria especial para llevar a cabo los once programas", que a su vez tenderían "a elevar los índices cualitativos de evaluación" -aquellos mismos respecto a los cuales De la Madrid había afirmado que "sería peligroso para la autonomía universitaria que los estableciera el Estado"- y que la comunidad académica que trabajase en esa dirección habría de ver recompensados sus esfuerzos con "un aumento muy sustancial en sus recursos financieros y materiales" (Flores 1984, 174-176). Las reglas del emplazamiento correctivo estaban trazadas.

De conformidad con las "señales" previas, la agenda de la ANUIES prevista para esa ocasión incluía cuatro puntos. En primer término, la elección del nuevo secretario general ejecutivo.⁴⁷

En segundo lugar, la discusión de los "criterios y procedimientos generales para la evaluación de la educación superior y la autoevaluación institucional", con respecto al cual se presentaron catorce ponencias por representantes de igual número de instituciones -sólo la región IV presentó una en forma conjunta; "no

obstante la diversidad de enfoques, señalamientos metodológicos, finalidades y objetivos que aparecieron en los trabajos", las instituciones ponentes coincidieron -para entrar en filas "dada la exigencia que en los últimos años había planteado el poder público federal para que se institucionalizara la función evaluadora en todo el sector oficial" (ANUIES 1984a, 27)- en la importancia de la autoevaluación institucional para la operación y el mejoramiento del sistema y en el compromiso de la educación superior frente al desarrollo del país; sin embargo, "un aspecto que se subrayó especialmente" -sin duda como recurso para imponer restricciones al Estado y limitar su capacidad estratégica- "fue el de que las universidades autónomas" establecieran sus metodologías e instrumentos propios de autoevaluación, con el fundamento de que la evaluación no era un fin en sí mismo, sino un proceso de conocimiento institucional que propiciaría los cambios necesarios para mejorar su operación y funcionamiento.

En la introducción al tercer punto relativo a los proyectos de mejoramiento de la educación superior, se señaló que como ocurría con más frecuencia de la justificable, había sido en "el tránsito de la concepción general al terreno de la ejecución de lo particular" donde el SINAPPES había perdido efectividad; se preciaba de que se había logrado concluir algunos programas, en particular los relativos al área normativa del *PNES* -justamente aquellos en los que el Estado había tomado la iniciativa, como la legislación de la autonomía y de las relaciones laborales en las instituciones autónomas por ley-, que otros estaban en proceso y sujetos a actualización y que la mayoría permanecía todavía como esquema programático; se enfatizó que aunque había "equivalencia" entre el *PNES* y los *Lineamientos* con el "nuevo código programático" del plan sectorial, sería conveniente reorientar y ajustar los programas existentes y los que se elaboraran en el futuro con el "nuevo instrumento metodológico de la planeación nacional". Al respecto se acordó por unanimidad que "el Consejo Nacional y la secretaría general ejecutiva de la ANUIES junto con las autoridades del gobierno federal que integraban la CONPES" elaboraran un programa de educación superior -esto es,

"renegociaran" el *PRONAES*- "basado en los proyectos, los objetivos y políticas aprobadas por la Asamblea General". Con el objeto de que el Consejo Nacional y la secretaría general ejecutiva informaran "oportunamente a las instituciones asociadas del resultado obtenido en la gestión del acuerdo anterior", se procedería a convocar a una reunión extraordinaria a realizarse en Culiacán, Sin. en febrero de 1984.

En el último punto de la agenda, que "mereció especial atención de la Asamblea", se analizaron las "políticas y estrategias ante los problemas inmediatos" relativos a la demanda social de la educación media superior y superior, la investigación en relación con la dependencia tecnológica y el financiamiento; sobre este último aspecto, que volvía a "ser objeto de debate en el seno de la Asamblea General de la ANUIES" -y que por lo demás ilustraba la tensión entre las autoridades federales y la Asociación derivada del control de esta incertidumbre en el marco del nuevo emplazamiento- y a solicitud expresa de la Universidad Autónoma de Guerrero -"de un pronunciamiento conducente a una solución pronta" sobre la retención de su partida federal-, la ANUIES evaluó la ineficiencia de la administración pública en la entrega de los subsidios, señalando que "la insuficiente articulación en la estimación y asignación de los recursos federales y los estatales" con frecuencia obligaban a las instituciones a gestionar un mismo presupuesto "ante diferentes instancias, conforme a criterios, procedimientos, mecanismos y tiempos también diferentes", provocando "dilación, incertidumbre y presupuestos resultantes difícilmente integrados". Y en el caso de las instituciones de los estados, en las que las ministraciones federales se hacía por conducto de los correspondientes gobiernos locales, "la insuficiente coordinación, por ejemplo en los procedimientos de comunicación y transferencia", en no pocas ocasiones era causa de retraso (ANUIES 1984b, 108-124). Al respecto se acordó que dado que los problemas financieros no eran iguales para todas las instituciones de educación superior, las propuestas que hiciera la ANUIES deberían referirse "sólo a las universidades

públicas y autónomas", en tanto que los ITRs presentarían por separado -ante la SEIT, en tanto interlocutor especializado- sus puntos de vista sobre los problemas del financiamiento. Por último, para atender la solicitud de la UAG se integraría una comisión que reuniera la documentación pertinente para poder proceder con "más elementos de juicio" (ANUIES 1984c, 193-196).

De conformidad con el acuerdo de Mexicali relativo a que el Consejo Nacional y la secretaría general ejecutiva informaran "oportunamente" a las instituciones asociadas del resultado obtenido en la renegociación del *PRONAES*, el 27 de febrero se realizó en Culiacán, Sin. la VII Asamblea General Extraordinaria de la ANUIES. En los discursos protocolarios y ante la presencia del titular de la SESIC, predominó el tono del regateo y el chantaje, animado por el deseo, por parte de los representantes universitarios, de reactivar el SINAPPES: el rector de la institución anfitriona señaló que cada institución tenía "el legítimo derecho de ser ella misma y de incorporarse en la tarea común de la transformación de la educación superior a partir de sus propias convicciones y evaluaciones"; por su parte, correspondió al representante del gobernador del estado sede reiterar la postura gubernamental, al enfatizar que en las condiciones imperantes se imponía "la integración voluntaria" de los intereses particulares "a los intereses de la comunidad" (ANUIES 1984d, 177-182).

El primer punto de la agenda, correspondiente a la presentación de los antecedentes del *PRONAES* corrió a cargo del secretario general ejecutivo de la ANUIES. Por su parte, el titular de la SESIC hizo una descripción del contenido de los once programas incluidos en el *PRONAES* -los tres primeros referidos a acciones sustantivas y los ocho restantes a funciones de apoyo- señalando que se trataba de un documento "en transformación", sujeto a revisión "de tiempo en tiempo", pero que por lo pronto invitaba a que en fecha próxima y libremente se enviaran "las propuestas de participación en los programas específicos a fin de iniciar las acciones". Ante las objeciones manifestadas por algunos rectores

en el sentido de que el *PRONAES* apoyaba la educación superior pero no era "el programa de educación superior" y de que no incluía "claramente los mecanismos para la realización de las acciones", el secretario general ejecutivo de la Asociación expresó que se había realizado "conjuntamente entre la SEP y la ANUIES" y que era un intento que contaba con "la voluntad política" y "el apoyo financiero" para realizarse. De esta manera, "puesto a consideración de la Asamblea, el *PRONAES* fue aprobado por mayoría".

En relación a los otros dos puntos incluidos en la agenda para esa ocasión, los "criterios y procedimientos generales para la evaluación de la educación superior y la autoevaluación institucional" y los "criterios y procedimientos para el financiamiento de las instituciones de educación superior" se suscribieron los siguientes acuerdos: con respecto al primero se aprobó en lo general el documento titulado *La evaluación de la educación superior en México*, elaborado por un grupo de trabajo interinstitucional coordinado por la secretaria general ejecutiva de la ANUIES; con respecto al segundo y a iniciativa del rector de la UNAM, se acordó diferirlo para otra ocasión, a fin de estudiar detenidamente el documento *Problemas y propuestas de solución respecto del financiamiento de la educación superior en México*, preparado igualmente por un grupo de trabajo conducido por la secretaria general ejecutiva de la Asociación.

Meses más tarde, lo imponderable permitió la reconfiguración del campo de la educación superior. A raíz del lamentable deceso del entonces titular del sector,⁴⁸ se dieron algunos cambios al interior de la SEP que tuvieron repercusiones en la propia Asociación. El 11 de abril de 1985 el entonces secretario general ejecutivo de la ANUIES renunció al cargo para ocupar la jefatura de la SESIC,⁴⁹ reanudándose así el proceso de "colonización" de la SEP por parte de funcionarios de la ANUIES -proceso que aunque iniciado durante el sexenio anterior, ahora permitía acceder a posiciones de "mayor rango"-, lo que permitió reconstituir las relaciones de poder entre el Estado y las instituciones y

reestructurar el juego a favor de la integración de las estrategias divergentes. De nueva cuenta los intercambios entre ambos sistemas de acción -SEP y ANUIES- estarían mediados por un "actor bizagra", que por estar ampliamente identificado con las necesidades, los problemas y las mentalidades de los actores institucionales, garantizaría un patrón estable y personalizado para negociar y controlar las zonas de incertidumbre en ambas direcciones. Este nuevo patrón de intercambio se reforzó con la designación a principios de 1986 del entonces secretario académico de la ANUIES como Director General de Educación Superior de la propia SEP.⁵⁰ La reactivación del SINAPPES, principal foco de tensión entre las autoridades gubernamentales y la ANUIES, era cuestión de tiempo.

En efecto. En octubre de 1986 la ANUIES realizó su XXII Asamblea General Ordinaria. En la presentación del *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)*, documento puesto a la consideración de la Asamblea en esa ocasión -previa aprobación de la CONPES cuatro días antes-, se señalaba que había tenido su origen en una reunión de la CONPES celebrada en junio de 1985, en la que se había acordado reactivar las instancias de planeación, ya que dichos esfuerzos se perderían si se interrumpieran "tanto la continuidad de las acciones de coordinación emprendidas en el seno del SINAPPES como el compromiso de efectuar una planeación participativa y concertada para el desarrollo del sistema educativo superior" (ANUIES 1987, 41-43).

Definido como un instrumento de planeación destinado a orientar e inducir el cambio cualitativo de la educación superior -que estaba en "crisis"-, el *PROIDES* sancionó la renegociación del *PRONAES*, en sus versiones 1984 y 1985. De hecho, estaba integrado por dos documentos no muy claramente diferenciados: en el primero, titulado "Estrategia Nacional" -que reflejaba la orientación de la Asociación surgida del SINAPPES-, se hacía un recuento de los antecedentes normativos y de planeación de la educación superior y un

diagnóstico de los principales problemas sectoriales a partir de los cuales se fijaban objetivos, políticas y metas de carácter general que habrían de orientar los programas operativos de las IES -que, por lo demás, se correspondían en lo fundamental con los programas que conformaron el *PRONAES* relativos al crecimiento y distribución de la matrícula nacional, la formación de recursos humanos, la asignación y ejercicio de recursos económicos, la planeación y coordinación, la docencia, investigación y difusión y la reorganización de los apoyos administrativos; por su parte, en el segundo documento titulado "Proyectos Nacionales" -que reeditaba en lo fundamental la orientación gubernamental expresada en el *PRONAES*-, se proponían "un conjunto de acciones a cargo principalmente de organismos de alcance nacional para responder a determinados aspectos detectados en el diagnóstico nacional", mismos que aunque debían ser considerados como "una opción abierta", coadyuvarían en el mejoramiento del quehacer institucional y a reforzar los mecanismos de coordinación y concertación entre las instancias de planeación.

No obstante que en el documento se contemplaban políticas y metas de corto y mediano plazo (1987-1988 y 1987-1991 respectivamente) y objetivos generales y específicos de largo plazo (1987-1996), la sucesión presidencial de 1988 llevó a una nueva reconfiguración del campo de la educación superior.

Hasta aquí hemos caracterizado los sucesivos emplazamientos entre el Estado y la educación superior a partir del surgimiento de la ANUIES como cuerpo intermedio. En la segunda parte de este trabajo, dedicada a analizar los procesos de elaboración e implementación de políticas sectoriales en tanto procesos actualmente en marcha, abundaremos en la caracterización vigente de estas relaciones -el emplazamiento evaluador.

Como señalamos al inicio de este capítulo, con la constitución de la ANUIES se definió un nuevo horizonte en el campo de la educación superior en

México, toda vez que al emerger explícitamente como un sistema de acomodación de intereses y de concertación de políticas entre el Estado y las instituciones, estaba mejor equipada para resolver algunos problemas específicos de orden en los intersticios de las tres bases tradicionales del orden social - comunidad, mercado y Estado.

Para ponderar el sentido de esta afirmación valgan las siguientes precisiones. En primer lugar el crecimiento natural del sistema de educación superior erosionó paulatinamente la capacidad del Estado para controlar integralmente al conjunto. La multiplicación de los problemas y de las actividades de la educación superior, la naturaleza esotérica de sus tareas y las variaciones locales, fueron distanciando a las instituciones de los controles formales del Estado, cuyos instrumentos políticos cotidianos tendían, por lo demás, a la saturación operativa al tener que lidiar con problemas más urgentes o ubicados en un rango superior en el programa del gobierno. Esta tendencia, en la que el centro nacional se sobrecarga y se vuelve más remoto conforme el sistema de educación superior se extiende y se profundiza ha generado, según los observadores, una relación inversa entre "centralización" y "capacidad de innovación", por lo que éste parece ser uno de los principales argumentos en contra de la coordinación estatal unificada (Clark 1991, 255).

De ahí también que, como señalan tanto Clark (1991, 246) como Schmitter (1992, 316-318), los estados modernos se inclinan cada vez más a la incorporación selectiva de grupos externos, representantes de ciertos intereses válidos, en sus procesos de toma de decisiones. Este vínculo corporativo se dió, creemos, con la ANUIES, para quien la importancia de los problemas y las controversias en las universidades no estaba sujeta a fluctuaciones: la educación superior sería su problema cotidiano y permanente.

En términos generales, la función más importante que ha jugado la

Asociación ha sido la de monitoriar sistemáticamente la evolución de las políticas federales hacia la educación superior, como un prerrequisito para poder actuar en el momento y lugar adecuados. En este proceso, la ANUIES ha tenido que resolver dos problemas: por un lado, el de generar consensos entre y con sus asociados para -cuando y donde ha sido necesario- hablar con una sola voz. Por otro, hemos visto que los procesos de negociación entre el Estado y la ANUIES para definir las políticas sectoriales y para coordinar el sistema han sido complejos; la exigencia cada vez mayor por parte de la Asociación para participar en la toma de decisiones condujo a la institucionalización de una cercana relación entre la burocracia política y la burocracia académica -"Grupo SEP-ANUIES". Aunque el esquema de coordinación que resultó de la aplicación de esta fórmula - el SINAPPES- ha reportado consecuencias no deseadas o no previstas para el sistema -al agregar estratos adicionales que distorsionan la comunicación entre la cúpula y la base y que restan confiabilidad y eficacia en la aplicación de las políticas sectoriales-, lo cierto es que con ella parece haberse allanado el camino para que el funcionariado de la ANUIES accediera, como vimos, a los puestos de los cuerpos de toma de decisiones. Con ello la ANUIES inició también un proceso gradual de cooptación al gobierno mezclado siempre con intereses políticos, gremiales y burocráticos.

De ahí que rechazemos la idea de que los cuerpos intermedios pueden ser conceptualizados simplemente como organizaciones para-gubernamentales, responsables únicamente de la implementación de las políticas estatales; creemos haber demostrado que la ANUIES ha sido también generadora de intereses propios, por lo que su relación con el Estado para formular las políticas sectoriales ha sido una relación interdependiente estratégicamente, en el sentido, como señala Schmitter (1992, 310), de que las acciones de la colectividad organizada pueden tener un efecto predecible y determinante (positivo o negativo) sobre la satisfacción de los intereses del Estado y viceversa, lo que los induce a buscar pactos relativamente estables. Como concluye Clark (1991,

255), la universidad mexicana tiene poder propio y el Estado debe negociar con ella.

En este sentido, vimos que aunque el papel que la ANUIES jugó para redimensionar las políticas gubernamentales hacia el sector varió a lo largo del periodo analizado, su función de cuerpo intermedio nunca fue anulado del todo: en épocas de autoritarismo gubernamental, en las que el control estatal tendía a ser más fuerte, su función se centró más en amortiguar las posibles interferencias gubernamentales hacia las instituciones; en épocas de crisis económica, en las que el incremento de las regulaciones gubernamentales aumentaron la tensión entre la autonomía de las instituciones y el control estatal, se desempeñó más como grupo de presión para defender los intereses particulares de un segmento de la educación superior -las universidades públicas- y en las épocas de expansión y de costos crecientes de la educación superior, en las que el Estado precisó de una planeación orientada a largo plazo, su función fue de "cooperación lateral"; si bien en este último caso el Estado timoneó la educación superior a través de la ANUIES, esta fórmula fue un antídoto tanto contra la creciente influencia gubernamental como contra el abuso de la autonomía institucional, que en no pocas ocasiones solapa intereses particulares de grupo.

Por último, queremos reiterar que la posición de la ANUIES de "estar entre" implica que por lo menos deben distinguirse dos relaciones: la relación con el Estado -que ya hemos analizado a lo largo de este capítulo- y la relación con las instituciones. Corresponde ahora explorar más detalladamente la naturaleza de las relaciones entre la ANUIES y sus miembros. Para ello, en el siguiente capítulo procederemos a caracterizar primero un entorno institucional concreto - la Universidad de Guadalajara (UdeG)- y, segundo, el patrón de intercambio entre la ANUIES y la UdeG para derivar algunas hipótesis sobre la manera en que esta relación determina la implementación de las políticas para educación superior en

los contextos particulares y con ello, el logro de los objetivos de conjunto.

Notas

1. Señala el autor que el pensamiento de la ciencia social ha estado dominada por estos tres modelos generales de la sociedad o del orden social, mismos que tienden a ser identificados por la institución central que encarna -la comunidad, el mercado y el Estado- y regula sus respectivos principios distintivos: solidaridad espontánea, competencia dispersa y control jerárquico. Para el autor, por su parte, la asociación -o acción asociativa- constituye una lógica separada y específica que se guía por el principio de la "concertación organizacional".
2. El autor utiliza el concepto de "gobierno de interés privado" para designar aquellos arreglos bajo los cuales se hace el intento de hacer que la acción colectiva y auto-interesada contribuya al logro de los objetivos de la política pública.
3. Que llevaría al análisis a moverse en una concepción demasiado racional de funciones articuladas por un *deus ex machina* en un todo coherente.
4. En el sentido, como señala Schmitter, de que las acciones de la colectividad organizada pueden tener un efecto predecible y determinante (positivo o negativo) sobre la satisfacción de los intereses de otros actores del campo, y esto los induce a buscar pactos relativamente estables.
5. Burton R. Clark (1990, 164-203) utiliza un esquema binario para dar cuenta del proceso de diferenciación de los sistemas de educación superior desde una perspectiva comparada. La diferenciación externa remite a sectores -por tipo de institución- y jerarquías -por escalas verticales de prestigio-, en tanto que la diferenciación interna refiere a secciones -formas de organización académica- y niveles -grados que otorga-.
6. Cf. Daniel C. Levy (1990). Según datos aportados por el autor, para 1981 la distribución de la matrícula en instituciones de educación superior públicas y privadas era de 85% y 15% respectivamente. De acuerdo al *Anuario estadístico* elaborado por la ANUIES para 1988, estos porcentajes prácticamente se mantuvieron estables a lo largo de la década.
7. De ahí la inconveniencia de tratar a la ANUIES desde la perspectiva de una teoría de la práctica en la organización que se contiene a sí misma y que pasa por alto las conexiones entre lo privado-público para administrar las políticas públicas.
8. Desde nuestra perspectiva la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) puede interpretarse como un intento deliberado del Estado para facilitar la existencia de un cuerpo intermedio gobernado por los jefes

académicos nacionales de las disciplinas que llenara el vacío de coordinación oligárquico-académica en materia de desarrollo científico y tecnológico.

9. Quedó integrado de la siguiente manera: el Dr. Luis Garrido, rector de la UNAM como presidente; el Dr. Gabriel Gazcón Cossa y el Lic. Luis Felipe Martínez Mezquida, rector de la Universidad Veracruzana y ex-rector del Instituto Campechano respectivamente, como vicepresidentes; como secretario general fungiría el Lic. Alfonso Ortega Martínez; como vocales, los doctores Jesús Díaz Barriga y Efrén C. del Pozo y el Lic. Guillermo Ibarra, representantes de las Universidades de Michoacán, San Luis Potosí y Sonora, respectivamente; el Lic. Raúl Cardiel Reyes, ex-representante del Ateneo Fuentes de Saltillo y a la postre funcionario de la UNAM, fue designado secretario auxiliar. De éstos, el Dr. Garrido, el Lic. Martínez Mezquida, el Lic. Ortega Martínez y el Lic. Cardiel Reyes habían sido miembros de la Comisión Permanente Universitaria Nacional constituida en 1944. Con el tiempo fue frecuente el intercalaje de posiciones entre funcionarios de la ANUIES y la SEP. Por ejemplo, el Lic. Cardiel Reyes llegó a ser secretario particular y asesor cultural de Fernando Solana, cuando éste se desempeñó como secretario de Educación Pública en el sexenio 1976-1982.

10. De hecho, desde 1950 se consigna en diversas actas de reuniones de la ANUIES la presencia del funcionario gubernamental en turno encargado del sector, así como la asistencia del titular de la SEP en turno en calidad de "invitado de honor".

11. De conformidad con el artículo 13 de los estatutos de la ANUIES, que establecía que el Comité Ejecutivo duraría de Asamblea a Asamblea Ordinaria - esto era, cada dos años-, en esa ocasión se renovó el Comité Ejecutivo de la Asociación para el periodo 1953-1955, quedando integrado de la siguiente manera: como presidente, el Dr. Nabor Carrillo, rector de la UNAM; como vicepresidentes, los licenciados Antonio Torres Gómez y Luis Felipe Martínez Mezquida; como secretario general se designó al Dr. Pablo González Casanova -quien en julio de 1954 presentó su renuncia y fue sustituido por el Lic. Raúl Cardiel Reyes; como vocales, los licenciados Luis Sánchez Pontón -quien había sido secretario de Educación Pública de Avila Camacho-, Leopoldo Aguilar y Manuel Calvillo, representantes de las universidades de Puebla, Querétaro y San Luis Potosí respectivamente; y como secretario auxiliar, se reeligió al Lic. Raúl Cardiel Reyes.

12. En ese año la matrícula nacional para educación secundaria fue de 105,348 alumnos; la de preparatoria -incluyendo normales y vocacionales- de 66,938 y la de profesional de 46,605. Cf. Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (1981) (coords.), pp. 598 y 599.

13. Desde sus primeros años de existencia, la ANUIES realizaba frecuentemente

Conferencias Regionales. La zonificación que operaba desde entonces va a corresponder, en mayor o menor medida, con la sancionada en los estatutos de 1961. Sobre este particular volveremos más adelante.

14. En esa ocasión el Lic. Alfonso Ortega Martínez, quien había sido secretario general de la ANUIES en el periodo 1950-1952, ocupó de nueva cuenta ese cargo, en sustitución del Lic. Raúl Cardiel Reyes.

15. La matrícula del nivel creció a un ritmo mayor que cualquier otro durante el sexenio (20.3% promedio anual), pasando de 180 mil inscritos en 1959 a cerca de medio millón en 1964. Cf. Blanca Margarita Noriega (1985), p. 25.

16. La adopción de este criterio llevó, a la postre, a la práctica institucional de "inflar" la matrícula.

17. Creados a partir de 1951 con el objeto de apoyar el proceso de industrialización del país, los Institutos Tecnológicos Regionales sumaban 10 en 1961.

18. Las universidades de Sonora, de Nuevo León, la Autónoma de San Luis Potosí, la de Guadalajara, la Autónoma de Puebla, la Veracruzana y la de Yucatán. Aunque se desconocen los criterios utilizados para su "designación", muy probablemente se debió a una especie de recompensa por haber participado en los arreglos previos que llevaron a la constitución de la ANUIES. Al respecto es pertinente la observación de Schmitter (1992, 313) en el sentido de que "las asociaciones corporativas deciden por *formulae* altamente complicadas... que [aunque] comienzan con la paridad de la representación...[eventualmente] las deliberaciones se mantienen informales y secretas en un esfuerzo por aislarlas lo más posible de las presiones externas o de los disidentes dentro de las filas de la asociación. El peso de las influencias y el cálculo consecuente de la justicia proporcional o equitativa frecuentemente involucran estándares arbitrarios y misteriosos procesos...Estos elementos de irresponsabilidad ciudadana y desigualdad proporcional-combinados con la naturaleza comprometida de manera inevitable de las decisiones- puede crear un déficit de legitimidad bastante serio...". Sobre este particular volveremos en el capítulo 5.

19. Al respecto, véase entre otros, Elena Poniatowska (1971). *La noche de Tlatelolco*. México: Era; Sergio Zermeño (1984). *Op. cit.*; Herman Bellinghausen (coord.) (1988). *Pensar el 68*. México: Cal y Arena.

20. En esa ocasión se informó a la Asamblea General que con fecha 31 de agosto de 1965 el Consejo Nacional había aceptado la renuncia del Lic. Alfonso Ortega Martínez a la secretaría general ejecutiva de la ANUIES -cargo que acupaba desde 1957-, misma que había sido ocupada interinamente por el Lic.

Alfonso Rangel Guerra, quien fue ratificado para el cargo por el pleno de la Asamblea General.

21. Esta fue la respuesta del Lic. Agustín Yáñez a los rectores de la Zona Quinta.

22. La apreciación corresponde al Dr. Virgilio Gómez M., entonces rector de la Universidad de Guerrero.

23. La observación fue hecha por el entonces rector de la Universidad de Guadalajara, Lic. Ignacio Maciel Salcedo.

24. Como veremos, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior fue expedida hasta diciembre de 1978.

25. El comentario corresponde al Lic. Alberto Lozano Vázquez, entonces rector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

26. Véase la "Declaración de Tepic", en la que se hizo una defensa de la autonomía universitaria y se condenó la violencia "en todas sus formas y manifestaciones", viniera de un individuo, un grupo o una institución, tuviera su origen en el seno de la comunidad académica o fuera de ella, o adquiriera carácter de presión económica o política o de violencia física.

27. Los decretos de creación del Colegio de Bachilleres y de la Universidad Autónoma Metropolitana se publicaron en el *Diario Oficial* el 26 de septiembre y 17 de diciembre de 1973 respectivamente.

28. Fue entonces que apareció la *Revista de la educación superior*, publicación trimestral de la Asociación con el objeto de propiciar y facilitar "un mejor conocimiento de la función de la educación superior, una mayor comunicación entre quienes participan en esa función y un incremento de las relaciones institucionales". Cf. Rangel Guerra, Alfonso (1972, 4). "Presentación". *Revista de la educación superior* 1 (1). México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

29. Publicada en el *Diario Oficial* el 29 de noviembre de 1973.

30. El decreto se publicó en el *Diario Oficial* el 2 de enero de 1974.

31. Discurso de toma de posesión el 1o. de diciembre de 1976.

32. Alfonso Rangel Guerra había sido secretario general ejecutivo de la ANUIES de agosto de 1965 a enero de 1977. Lo sustituyó en el cargo el Dr. Rafael Velasco Fernández.

33. Desde el 10 de diciembre de 1977 Fernando Solana había sustituido en el cargo a Porfirio Muñoz Ledo.

34. Este es un claro ejemplo de lo que al analizar el fenómeno general de la burocracia, Clark (1991, 212) denomina la ruta de la "estratificación", esto es, "el amontonamiento progresivo de escalones administrativos en una interminable búsqueda de coordinación, simetría, lógica y orden comprensivo".

35. Se publicó en el *Diario Oficial* el 29 de diciembre de 1978.

36. Crozier y Friedberg (1990, 62) señalan que "la multiplicidad de los compromisos de un actor es para él un triunfo considerable desde un doble punto de vista. Por un lado, le proporciona una protección contra los riesgos de pérdida inherentes a las relaciones de poder, en la medida en que le permite repartir sus posturas en el juego" y, por otra parte, "ofrece mejores posibilidades de realizar juegos ofensivos".

37. Fue el caso de la Universidad Autónoma de Guerrero en septiembre de 1979, donde el gobernador en turno intentó retener los subsidios; tras una serie de desplegados y movilizaciones de inconformidad, la propia ANUIES notificó que no existía ningún proyecto de la SEP para que los gobiernos estatales controlaran el capital destinado a la educación superior. Cf. Guillermo Villaseñor García (1988), p. 160.

38. En una reunión de instituciones de educación superior celebrada en la ciudad de México el 24 de abril de 1981 con el objeto de suscribir acuerdos en torno a un plan elaborado por la Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior -COSSIES, creado por acuerdo presidencial el 20 de septiembre de 1978- se decidió, dentro de los asuntos generales, que el tema del proyecto de reformas al estatuto de la ANUIES permaneciera como "tema pendiente de discusión" y se incluyera en la XX Asamblea General Ordinaria (ANUIES 1986, 56).

39. Señalan Crozier y Friedberg (1990, 216) que la posibilidad de "acumular" mandatos [como ha sido el caso por parte del secretario general ejecutivo de la ANUIES] reporta una posición excepcionalmente favorable frente a las partes constituyentes, ya que permite jugar varios juegos a la vez con la certeza de ganar siempre, en la medida en que estos juegos son interdependientes y la información que obtienen en uno puede ser decisiva para ganar en otro.

40. *Cursivas nuestras.*

41. Palabras del presidente López Portillo al término de la reunión de trabajo "Presentación del *PNES*", en un acto realizado en la biblioteca de la residencia

oficial de Los Pinos el 10 de agosto de 1981.

42. En marzo de 1982 se realizó en Los Pinos una reunión de la CONPES con el propósito de evaluar el avance del SINAPPES. Para entonces, sólo "se había realizado el diagnóstico en diez estados, ninguno de los ocho CORPES había materializado los convenios acordados y de las 150 unidades institucionales que conformarían la base de todo el sistema, menos de la cuarta parte contaba con un plan de desarrollo integral, debido principalmente a la falta de recursos humanos capacitados y a la falta de participación de las comunidades académicas" (Yen 1987, 54).

43. Con el tiempo, el supuesto central en que se basaron las estimaciones proyectadas contenidas en los *Lineamientos* resultó totalmente equivocado. El Producto Interno Bruto, en tanto indicador del crecimiento económico, fluctuaría entre un 7% y un 8% en la década 1981-1991; lo cierto es que durante el periodo 1982-1987 el PIB se redujo a una tasa media anual de 0.9%, por lo que su nivel en 1987 fue, en términos reales, menor en 2.8% al de 1982 (Basáñez 1990, 110). Las proyecciones para 1991 también partían del supuesto de un aumento considerable en la demanda atendida en educación básica y media -del 100 y del 95 por ciento para el grupo de edad respectivamente- así como en los índices de eficiencia terminal -por lo que la matrícula para esos niveles sería de alrededor de 18 y 6 millones respectivamente; sin embargo, la matrícula real -no proyectada- para 1991 fue de 14 millones 401 mil 600 inscritos en primaria y de 4 millones 190 mil 200 en secundaria. Con respecto a la eficiencia terminal, según datos de la propia SEP, entre 1982 y 1989 aproximadamente 6 millones 20 mil niños desertaron de los seis grados de educación primaria (*El Financiero*, 2 de octubre de 1990). El impacto de la crisis en la educación superior se reflejó en la incongruencia entre las estimaciones proyectadas y el comportamiento real del sector; por ejemplo, se estimó que la matrícula de licenciatura sería, para 1991, de 2 millones 200 mil estudiantes cuando en realidad fue de 1'091,300 para el ciclo escolar 1990-1991; también se estimó que por grupo de edad la demanda atendida alcanzaría el 25%, cuando en realidad se mantuvo al nivel de 1982, esto es, alrededor del 14%; las cifra proyectada de egreso, que era del orden de los 315 mil para 1991, alcanzó apenas 117 mil en el ciclo escolar 1987-1988.

44. Se estimó, por ejemplo, que la distribución de la matrícula de licenciatura, en números relativos y por áreas de conocimiento para 1991 sería la siguiente: ciencias agropecuarias, 4% -en realidad fue de 3.8%; ciencias de la salud, 19.1% -fue de 9.1%; ciencias naturales y exactas, 4.1% -fue de 2.1%; ingeniería y tecnología, 23.1% -fue de 29%; humanidades y educación, 4.2% -fue de 12.1%; y ciencias sociales y administrativas, 45.5% -fue de 43.9%. Los datos corroboran la imposibilidad de la planeación como mecanismo de regulación basado en la orden directa del fenómeno regulado. De ahí que, como señalan

Crozier y Friedberg (1990, 194) en lugar de proponer simplemente una reforma de las estructuras con miras a imponer la claridad y la racionalidad que debieran asegurar la eficacia, sería más conveniente preguntarse sobre las propiedades y las características del sistema de acción que regula al campo de la educación superior y que hacen de este juego algo razonable y útil, para de ahí derivar los medios que permitan hacerlo evolucionar de manera global.

45. El titular era Jorge Flores Valdez.

46. Por acuerdo presidencial, el 1o. de octubre de 1984 se estableció el Sistema Nacional de Orientación Educativa -SNOE- "con el objeto de posibilitar a los estudiantes una elección adecuada de sus opciones formativas y laborales futuras mediante la promoción, coordinación y difusión de los diversos elementos que inciden en dicha elección". El SNOE quedó a cargo de la SEP (Gago 1986, 5-17).

47. Que se resolvió, de nueva cuenta, con la reelección por unanimidad del Dr. Rafael Velasco Fernández para el periodo 1983-1986.

48. El Lic. Jesús Reyes Heróles murió el 19 de marzo de 1985; lo sustituyó en el cargo el Lic. Miguel González Avelar.

49. En sustitución del Dr. Jorge Flores Valdez. Por su parte, el Consejo Nacional de la ANUIES designó -para su eventual ratificación por parte de la Asamblea General- al doctor Juan Casillas García de León como nuevo secretario general ejecutivo de la Asociación.

50. Mtro. Antonio Gago Huguet.

CAPITULO 4

IMPLEMENTACION DE POLITICAS SECTORIALES Y DESARROLLO INSTITUCIONAL: LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, 1950-1988

Durante los años cuarenta la Universidad de Guadalajara participó sistemáticamente en las reuniones de rectores que llevaron a la ulterior constitución de la ANUIES. De ahí que en un comunicado con fecha 25 de mayo de 1950, dirigido al entonces rector de la Universidad de Guadalajara Ing. Matute y Remus, los firmantes Luis Garrido y Alfonso Ortega Martínez, presidente y secretario general de la Asociación respectivamente, enviaran copia de los estatutos y solicitaran, "de conformidad con el transitorio único de los estatutos", fueran puestos a la consideración de los órganos de gobierno de la Universidad de Guadalajara para su aprobación definitiva, a fin de que, en cuanto fuera posible, se redactara y protocolizara el acta constitutiva de la Asociación.¹

Con el cometido de estudiar dichos estatutos, el rector Matute y Remus designó una comisión, misma que el 19 de agosto de ese año giró un comunicado a la rectoría en el que se señalaba que dichos estatutos debían ser aprobados "por nuestra Universidad, dado que en esa Asociación se tenía como fin principal el progreso de la enseñanza científica en sus diferentes ramas, el mejoramiento de la docencia en las instituciones de enseñanza superior y la coordinación de actividades para unificar y mejorar los métodos y programas de enseñanza".² A partir de estos criterios, en sesión del H. Consejo de la Universidad de Guadalajara celebrado el 21 de septiembre de 1950, los estatutos de la Asociación fueron aprobados por unanimidad. En consecuencia, con fecha 4 de octubre de 1950, el rector Matute y Remus y el secretario general de la Universidad de Guadalajara enviaron un comunicado a la ANUIES en el que, a la letra, dice: "Tengo el honor de comunicar a Usted que el H. Consejo Universitario en su sesión del 21 de septiembre próximo pasado, aprobó por unanimidad los estatutos de esa H. Asociación".³

De este modo la Universidad de Guadalajara se adhería formalmente al objetivo primario de promover los intereses de las instituciones de educación superior a través de la Asociación; la expectativa de que la ANUIES condensaría un conocimiento especializado sobre el campo de la educación superior legitimó el derecho de ésta para operar en las esferas académica y político/administrativa de las instituciones e influir en sus comportamientos. Este poder de referencia de la ANUIES, basado en la identificación de las instituciones con ella, llevó a que en la Universidad de Guadalajara se implementaran paulatinamente algunas de sus recomendaciones. Con el propósito de dar cuenta de las condiciones institucionales en que se adoptaron estas líneas de mando, procederemos a caracterizar de manera general el desarrollo institucional de la Universidad de Guadalajara entre 1950 y 1988, agrupando sus transformaciones en los siguientes aspectos: desarrollo organizacional, evolución y distribución de la matrícula, diversificación de las opciones formativas, desarrollo del mercado académico, sedimentación burocrática y financiamiento.

1. DESARROLLO ORGANIZACIONAL

Durante la años cincuenta la Universidad de Guadalajara inició una etapa de relativa estabilidad y expansión institucional. De acuerdo a la Ley Orgánica aprobada en 1952, la Universidad de Guadalajara estaba integrada académicamente por las siguientes dependencias: las facultades de Ciencias Químicas, Derecho, Economía, Comercio y Administración, Ingeniería y Medicina y Odontología; las escuelas de Arquitectura, Enfermería, Letras y Artes, Música, Politécnica, Preparatoria de Jalisco y Vocacional; los institutos de Astronomía y Meteorología, Bibliotecas, Botánica, Geografía, Patología Infecciosa Experimental y Tecnológico;⁴ y por los departamentos de Cultura Física, Escolar, Extensión Universitaria, Investigación, Desarrollo y Promoción Industrial, Talleres, Trabajo Social, Médico y Psicopedagógico (García 1988b, 308).

Con el tiempo las necesidades institucionales llevaron a la progresiva creación o reestructuración de dependencias universitarias orientadas a reorganizar técnica y administrativamente a la institución; de entre éstas, hay algunas que respondieron puntualmente a algunas de las recomendaciones hechas por la Asociación desde sus primeros años de vida, tales como la creación del Departamento Escolar (1951),⁵ la Editorial (1965),⁶ el Departamento de Enseñanza Preparatoria (1972),⁷ la Oficina de Trámite de Registro de Títulos Profesionales (1972),⁸ el Centro Regional de Tecnología Educativa (1973),⁹ el Departamento de Planeación y Desarrollo (1976)¹⁰ y el Departamento de Intercambio Académico (1979).¹¹

2. LA EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA

Al igual que para el conjunto de las universidades públicas mexicanas, fue en la década de los ochenta cuando la Universidad de Guadalajara cerró el ciclo de expansión acelerada iniciada una década atrás. Para el ciclo escolar 1970-1971 la matrícula total de la Universidad de Guadalajara fue de 35 mil 946 alumnos; en 1980-1981 de 156 mil 621 y en 1990-1991 de 215 mil 913 alumnos inscritos en 121 opciones formativas. La tasa anual promedio de crecimiento entre 1970 y 1980 fue del 19.4%, en tanto que entre 1980 y 1990 apenas alcanzó el 1.8%, ligeramente superior a la registrada entre 1950-1960, que fue del 1.4%. Entre el ciclo escolar 1951-1952 y el ciclo 1988-1989, la matrícula experimentó un crecimiento promedio anual del 13%, pasando de 2 mil 970 a 206,101 alumnos (un incremento efectivo de 6,839%) (Gradilla 1993, 241).

No obstante que el proyecto fundador de la Universidad de Guadalajara había puesto especial énfasis en la educación técnica, con el paso de los años ésta fue adquiriendo gradualmente una fisonomía típicamente liberal-

profesionalizante. Para el ciclo escolar 1951-1952 el 18.6% de la matrícula atendía estudios de nivel medio terminal, 25.3% de nivel medio superior y 56.1% correspondía al nivel profesional; para el ciclo 1988-1989 la participación porcentual de la educación media terminal en la matrícula total descendió al 6.3%, la preparatoria alcanzó un 56.8%, en tanto que la licenciatura registró 35.9% y el posgrado el 1% restante. El nivel de estudios que mostró mayor dinamismo durante el periodo fue el bachillerato con una tasa anual promedio de crecimiento del 17%, contra un 12% del nivel profesional y un 10% del nivel medio terminal (Gradilla 1993, 241).

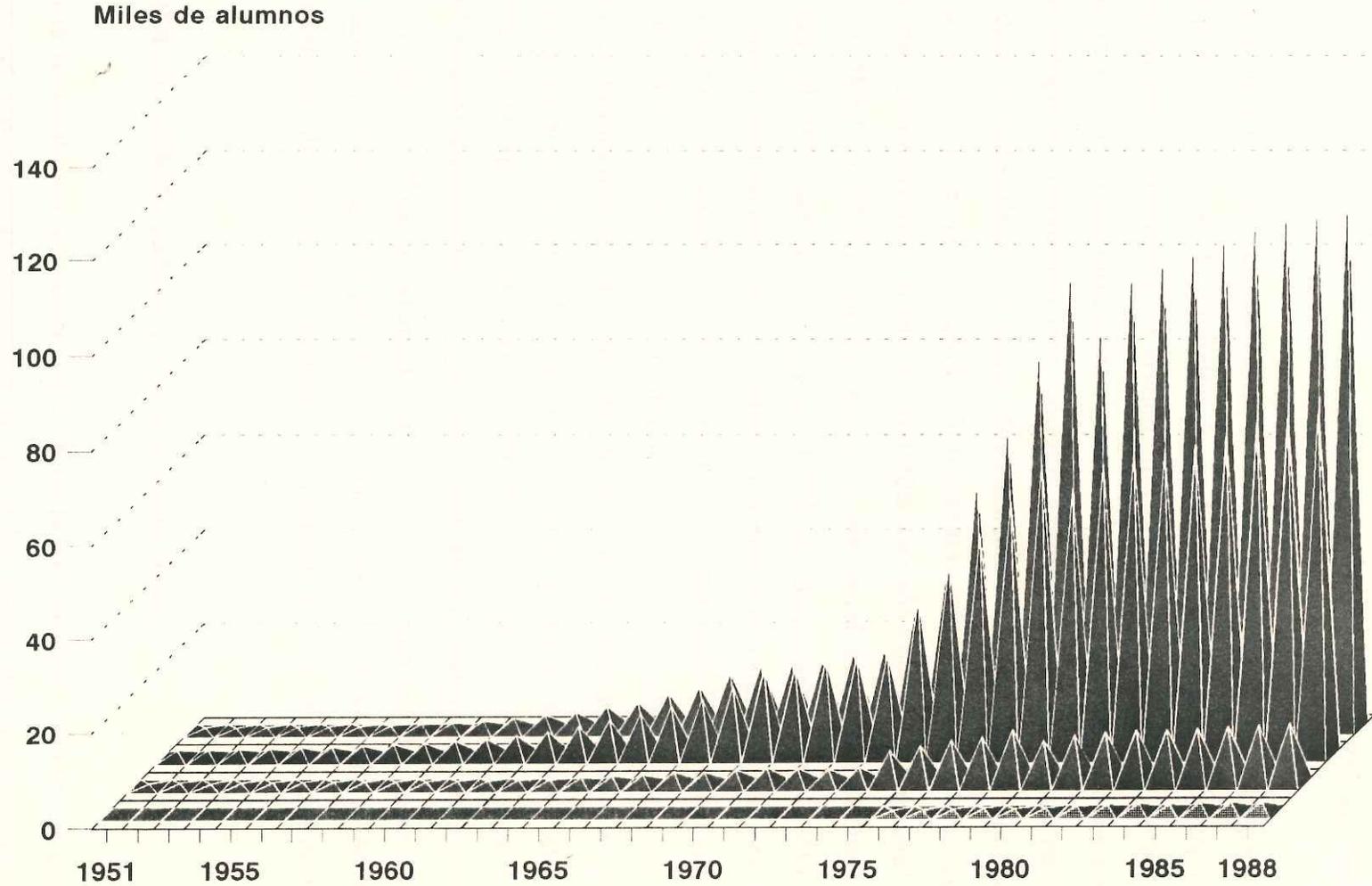
Como se ve (ver gráfica en la siguiente página), entre 1970 y 1980 el bachillerato registró el crecimiento más dinámico, con una tasa anual promedio del 22.2%. De conformidad con las recomendaciones hechas por la ANUIES a principios de los setenta, en el sentido de ampliar la oferta de este nivel principalmente en los estados, durante ese periodo la Universidad de Guadalajara creó cuatro nuevas escuelas preparatorias en la zona metropolitana e inició un proceso de desconcentración estableciendo seis preparatorias regionales en el interior del estado. Asimismo, como ya vimos, a raíz de los acuerdos de la ANUIES suscritos en Villahermosa, Tab. en 1971, en la Universidad de Guadalajara se creó en 1972 el Departamento de Enseñanza Preparatoria con el propósito de coordinar, controlar y supervisar la enseñanza del nivel y de administrar la reforma al plan de estudios para el Bachillerato, acordada en esos años.

En conjunto, la expansión institucional entre 1980 y 1990 experimentó una relativa desaceleración en relación a la década 1970-1980 debido a las políticas de ajuste financiero del Estado mexicano; sin embargo, éste fue posible gracias al hecho de que durante esos años la partida estatal se incrementó con respecto a la federal -entre 1982 y 1988 los incrementos fueron del 101% y del 56% respectivamente; además mientras la tasa promedio anual de crecimiento

Universidad de Guadalajara

Crecimiento de la matrícula por niveles

1951-1988



▲ Posgrado ▲ Media Terminal ▲ Profesional ▲ Preparatoria

del presupuesto universitario se mantuvo, la tasa promedio anual de crecimiento de la matrícula cayó drásticamente, pasando del 10% en 1982 al 2% en 1988.

Dadas las políticas gubernamentales hacia el sector, que condicionaron la disponibilidad de recursos a la adopción de medidas tendientes al mejoramiento cualitativo en las instituciones, el crecimiento poblacional en los ochentas se orientó básicamente en dos direcciones: por un lado, hacia el interior del estado, en donde se lograron establecer tres módulos académicos de educación media terminal, diez planteles de preparatoria, dos escuelas y una facultad; y por otro, en materia de investigación y posgrado. Con respecto a éste último, la matrícula total pasó de 704 inscritos en 1980 a 2 mil 709 diez años después. Por nivel de estudio, en 1980 el 88.4% de la matrícula del nivel atendía estudios de especialidad, el 10% de maestría y el 1.5% de doctorado; para 1990 la participación porcentual de la especialidad en la matrícula total del nivel era del 71.8%, en tanto que la participación de la maestría ascendió hasta representar el 28.2% restante, no registrándose ningún estudiante que cursara estudios de doctorado. En buena medida el peso relativo de la especialidad se debió al gran número de programas orientados al área médico-biológica, en tanto que el crecimiento de la maestría durante el periodo se debió principalmente a la necesidad de acompañar el proceso de expansión de la investigación en marcha por la vía de calificar al personal académico que ya se desempeñaba en ese tipo de actividades. De los 128 programas académicos del nivel existentes en 1991, 99 correspondían al nivel de especialidad, 26 a maestría y sólo tres a doctorado.

3. DIVERSIFICACIÓN DE LAS OPCIONES FORMATIVAS

En la reorientación profesionalizante de la Universidad jugaron un papel importante las expectativas subjetivas de movilidad social que imperaban en la época y que llevaron a la saturación temprana de las carreras tradicionales; por

ejemplo, para el ciclo escolar 1954-1955 la licenciatura registraba un total de 2 mil alumnos (58.5% de la matrícula total), de los cuales 35.9% se concentraban en las carreras de Derecho, Medicina, Ingeniería y Contaduría (Oropeza 1990). Ante esa situación, las autoridades universitarias propusieron implementar exámenes de selección para ingresar a las carreras tradicionales,¹² así como ampliar y diversificar las opciones técnicas terminales. Otra medida implementada en esos años orientada a revertir esa tendencia fue la adopción en 1955 del Bachillerato Unitario,¹³ que posibilitaba al egresado a optar por cualquier licenciatura.¹⁴ Ampliar el margen para la definición vocacional podría eventualmente desconcentrar la matrícula de las carreras tradicionales. Sin embargo, lejos de tener efectos reguladores, esta reforma condujo, a la postre, a la expansión desmedida del nivel y al acceso indiscriminado a los estudios profesionales.¹⁵ Esta reforma al plan de estudios del bachillerato fue la primera política aprobada en el seno de la ANUIES que se implementó en la Universidad de Guadalajara.

Aunado a estas políticas, durante el periodo la diversificación de los estudios profesionales recibió un sostenido impulso, con la creación de las escuelas de Medicina Veterinaria y Zootecnia (1964), Agricultura (1965), Turismo (1973), Psicología (1975), de la Escuela Superior de Cultura Física y del Deporte (1982) y de la Escuela Superior de Lenguas Modernas (1990), así como de las facultades de Economía (1955), de Filosofía y Letras (1957), de Administración (1976), de Diseño (1976), de Geografía (1979) de Ciencias (1980) -en 1990 esta facultad se dividió en las facultades de Ciencias Biológicas y de Ciencias Físico-Matemáticas y de Informática y Computación (1990).¹⁶

No obstante esta diversificación de la oferta en los estudios profesionales, la tendencia a la saturación de las carreras tradicionales se mantuvo y se acentuó: para el ciclo escolar 1988-1989 las mismas carreras de Derecho, Medicina, Ingeniería y Contaduría concentraban el 44.78% de la matrícula de

licenciatura, que ascendía en números absolutos a 76 mil 208 alumnos (Universidad de Guadalajara 1990a, 133-134).

A pesar de las reiteradas recomendaciones hechas por la ANUIES desde fines de los años setenta por reorientar la matrícula hacia las ciencias duras, la distribución porcentual de la matrícula de licenciatura por áreas de conocimiento prácticamente no varió entre 1980 y 1990, manteniendo el siguiente comportamiento: agropecuaria y ecológica, entre el 13 y 15; el área físico-matemáticas, el 30; médico-biológicas el 19 y ciencias sociales y humanidades entre el 35 y 38.

4. DESARROLLO DEL MERCADO ACADÉMICO

Al crecimiento poblacional correspondió la expansión y consolidación del mercado académico. En 1970-1971 la planta docente estaba integrada por mil 972 profesores, de los cuales el 89.4% tenían nombramiento de tiempo parcial y el 10.6% restante de tiempo completo. Diez años después la planta ascendía a 5 mil 162 trabajadores académicos, diez de los cuales eran investigadores, 4 mil 487 profesores de tiempo parcial y 665 profesores de tiempo completo. Por su parte, para el ciclo escolar 1990-1991 el personal académico ascendía a 9 mil 635 trabajadores y la composición de la plantilla se había diferenciado más con la presencia de 757 auxiliares de investigación, 480 investigadores, 7 mil 287 profesores de tiempo parcial y mil 111 profesores de tiempo completo. Por grado de escolaridad obtenido en el caso particular de los titulares de proyectos de investigación, de los 452 investigadores que laboraban en la Universidad de Guadalajara en 1989, 162 eran licenciados, 14 tenían alguna especialidad, 186 tenían grado de maestría y 90 estaban doctorados.

Con el propósito de acompañar este proceso acelerado de incorporación

temprana de pasantes o recién egresados a las actividades docentes, en la Universidad de Guadalajara se había implantado desde 1973 el Programa Nacional de Formación de Profesores y Actualización Didáctica, con sede en el Centro Regional de Tecnología Educativa, creado a partir de un acuerdo suscrito por la ANUIES. Aunque el Centro estaba concebido para apoyar la formación y el mejoramiento del personal docente de la Zona IV de acuerdo a la regionalización de ANUIES, el alcance de sus acciones fue limitado debido a las constantes disputas entre las instituciones de la región que se resistían frente a la esfera de influencia de la Universidad de Guadalajara.

Como señalamos más arriba, la expansión de la investigación científica en la Universidad de Guadalajara se inició en el marco del emplazamiento correctivo, que estableció el imperativo de elevar la capacidad y la calidad de esta función sustantiva. El punto de inflexión fue el ciclo 1982-1983, en que el número de investigadores pasó de 10 a 62. Las 8 dependencias, entre facultades, institutos y centros que realizaban investigación en 1980, sumaban 55 en 1990. El presupuesto asignado a la investigación pasó de 30 millones en 1983 a 6 mil 100 millones en 1989.

5. SEDIMENTACIÓN BUROCRÁTICA

Como señala Fuentes (1989, 6) hasta 1970 la gestión administrativa de las instituciones recayó comúnmente en personajes de la política y el mundo profesional que ocupaban un cargo de manera circunstancial. Sin embargo, la expansión que la mayoría de las instituciones experimentaron en la década 1970-1980, aunada a la necesidad de profesionalización administrativa, llevaron al progresivo remplazo de los "académicos practicantes" por "burócratas profesionales de tiempo completo" (Graeme C. Moodie, citado por Clark 1991, 216); esta tendencia dió lugar al surgimiento de grandes aparatos administrativos

estratificados que con mucha frecuencia rebasaron las necesidades de una conducción "racional", al incrementar el número y la complejidad de los códigos reglamentarios y al fortalecer los poderes discrecionales de los administradores, mezcla de elementos gremiales, burocráticos y políticos.

En la Universidad de Guadalajara el proceso de sedimentación burocrática fue un proceso relativamente lento pero sostenido: entre el ciclo escolar 1952-1953 y el ciclo 1970-1971 el personal administrativo y de servicios creció a una tasa anual promedio del 3.2% (en números absolutos pasó de 317 a mil 357), y entre éste último ciclo y el de 1988-1989, en que el número total de personal administrativo ascendió a 5 mil 434, la tasa promedio anual de crecimiento se mantuvo en el 3%.

6. FINANCIAMIENTO

Durante el periodo, la composición del financiamiento se modificó notablemente. El impulso expansivo de la Universidad se financió, como en el conjunto de las instituciones de educación superior, crecientemente con subsidios federales.

Mientras que en 1952 el 80% del presupuesto ejercido provenía del erario estatal, para 1988 esta fuente representaba el 46.8%; en contrapartida, la participación del subsidio federal pasó del 12% en 1952 al 50.6% en 1988. Para esos mismos años, la participación de los ingresos propios disminuyó del 8% al 2.6%.

Aunque el primer impulso hacia la federalización del financiamiento en la Universidad de Guadalajara se dió durante el sexenio 1958-1964 -en que la partida federal casi empató a la partida estatal (Apéndice cuadro 3)- fue durante

el sexenio 1970-1976 donde por primera vez el presupuesto federal superó los recursos provenientes del gobierno del estado; de ahí que la Universidad de Guadalajara haya otorgado el Doctorado *Honoris Causa* tanto a López Mateos como Echeverría. A precios constantes de 1953, durante este último sexenio los recursos federales mostraron una tasa promedio de incremento anual del 36.5%; por su parte, el presupuesto estatal creció 14.9% promedio anual, en tanto que los ingresos propios lo hicieron 11.9% promedio anual (ver gráficas en las siguientes dos páginas).

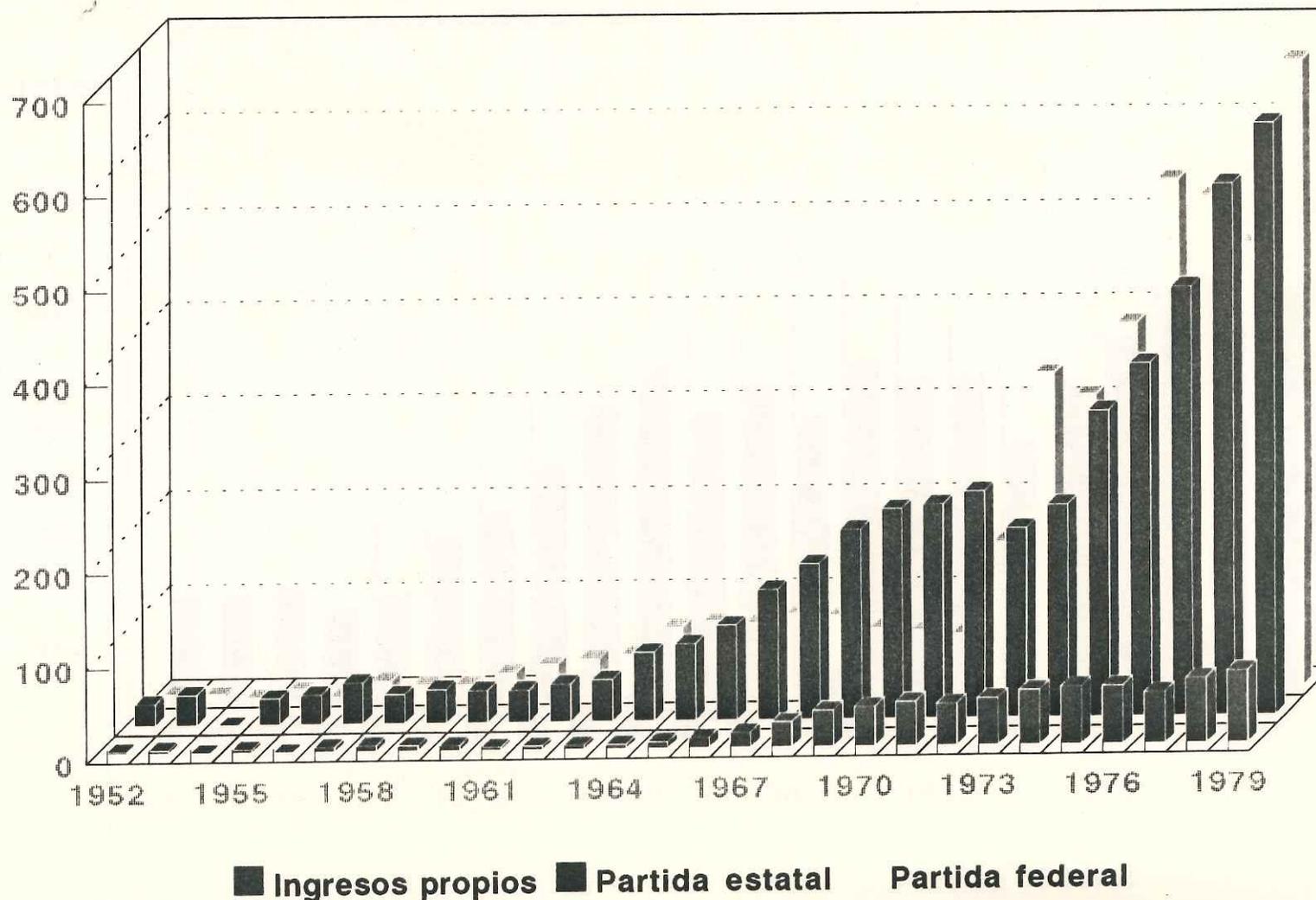
A partir de 1976 esta tendencia a la creciente federalización del financiamiento entró en una fase de desaceleración y mostró un patrón relativamente estable, con ligeras variaciones. Por ejemplo, por cada peso aportado por el gobierno local en 1970, el gobierno federal aportó 28 centavos; para 1976 la relación fue de 1 por 1.44 y para 1988 fue de 1 a 1.08 pesos respectivamente.

Como consecuencia, la dependencia financiera de la Universidad se agravó -por cada peso de ingresos propios en 1952 recibía 11.5 pesos subsidiados y para 1988 la razón era de 1 a 37.4 respectivamente. No obstante que el costo promedio por alumno pasó, a precios constantes de 1953, de 970 pesos en 1970 a 2 mil 061 en 1990, el deterioro actual de las finanzas universitarias es manifiesto en relación con otras instituciones. Por demanda atendida la Universidad de Guadalajara ocupa el segundo lugar -después de la UNAM- entre las universidades públicas; no obstante, con base a datos publicados en la prensa nacional para 1989, su costo promedio por alumno ascendía a 681 mil pesos, siendo inferior al registrado para otras instituciones de menor tamaño, como la UAP, donde era de 1 millón 232 mil pesos, la Veracruzana, con 1 millón 568 mil pesos o, el caso extremo de la Autónoma de Baja California Sur, cuyo costo promedio por alumno de 8 millones 274 mil pesos era, incluso, muy superior a la propia UNAM, donde ascendía a 3 millones 692 mil pesos (*El Financiero*, 10

Universidad de Guadalajara

Evolución del presupuesto por fuente de financiamiento 1952 - 1979.

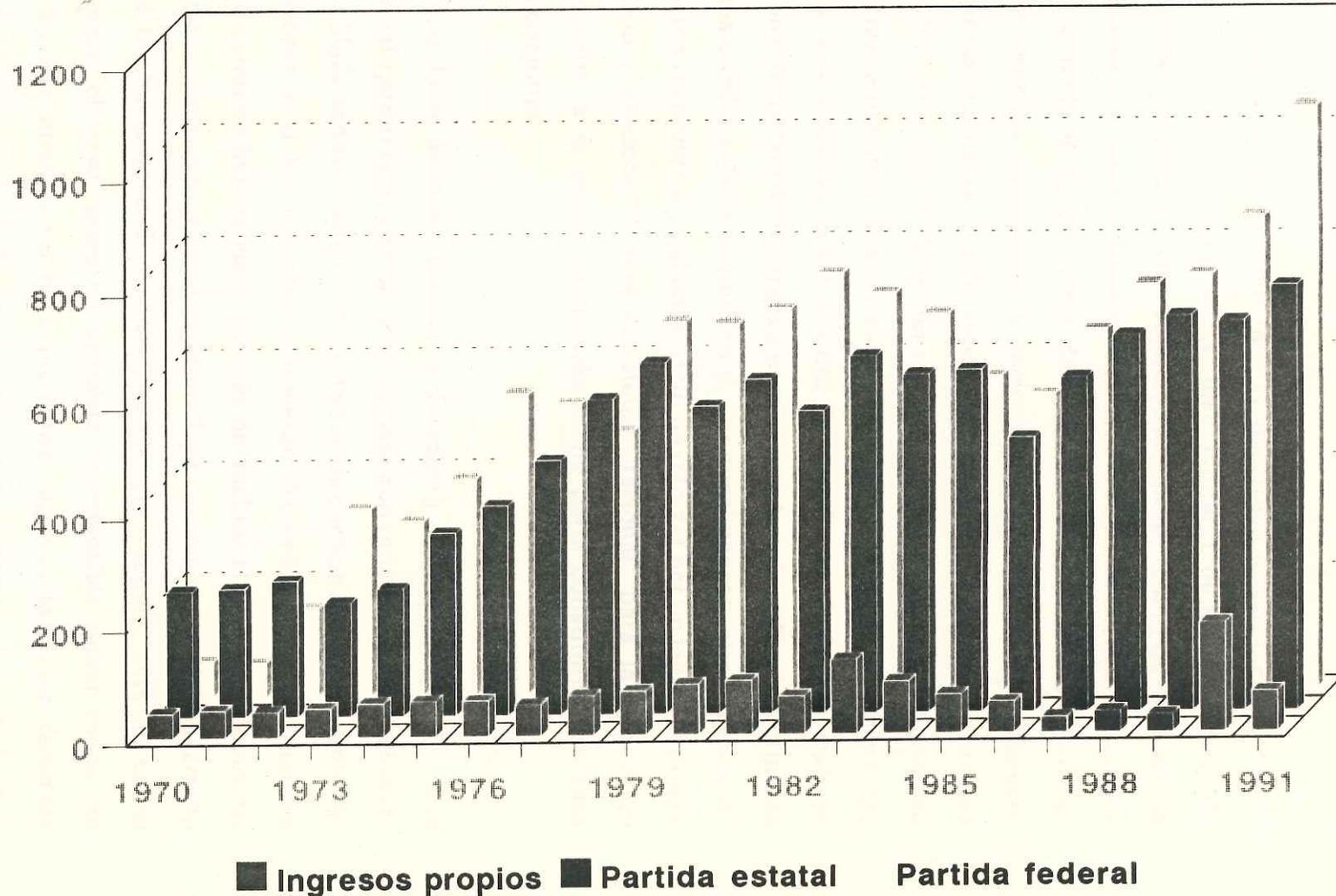
Miles de nuevos pesos a precios de 1980



Universidad de Guadalajara

Evolución del presupuesto por fuente de
financiamiento 1970 - 1991.

Miles de nuevos pesos a precios de 1980



de octubre de 1990).

Dejamos asentado hasta aquí que el desarrollo organizacional de la Universidad de Guadalajara es un producto histórico tanto de las tendencias de la educación superior revisadas en los capítulos anteriores, como de la dinámica local y de los procesos internos. A partir de la constitución de la ANUIES nuevos rasgos se han sumado a su fisonomía derivados de las políticas sectoriales, particularmente aquellos orientados a racionalizar el desarrollo académico-administrativo de la institución -como vimos, creación de dependencias, estilos de gestión o adhesión a planes. Este dato sugiere que las recomendaciones de la ANUIES efectivamente adoptadas en el contexto institucional de la Universidad de Guadalajara son aquéllas políticamente "suaves", es decir, las que se resuelven con una decisión administrativa pero que no tocan las fibras profundas de los equilibrios políticos de la institución y, por consiguiente, que la lógica de su implementación responde más al imperativo de reforzar por un lado a la propia Asociación como portadora de una estrategia "racional" para la educación superior, y por otro, a la propia institución como parte constitutiva de esta orientación de conjunto.

Pero como bien señalan Crozier y Friedberg (1990, 256-257), una estrategia racional *a priori* sería posible si se contara con todas las informaciones, si no hubiera ambigüedad en los objetivos, si todos los participantes compartieran los mismos valores y si los recursos estuvieran disponibles de una manera equitativa; pero como ya hemos visto a través de analizar el funcionamiento del campo de la educación superior en el capítulo 3 y la propia lógica del desarrollo institucional de la Universidad de Guadalajara en este capítulo, este no es -ni podrá serlo nunca- el caso, pues en principio es imposible reunir todas las informaciones *a priori*, pues lo que hará que éstas salgan en la acción serán las presiones, las contrapresiones y las negociaciones que impone el ajuste mutuo entre los actores. Por otra parte, los objetivos son ambigüos por necesidad en un

mundo complejo en el que los problemas implican muchos elementos inciertos y querer ponerlos en claro de antemano haría imposible el acuerdo entre participantes cuyos intereses son contradictorios. Por último, los recursos no son estables; de hecho, es la acción la que hace que surjan recursos nuevos y se agoten aquéllos con los que se contaba.

En síntesis: si la implementación de una determinada política en el contexto institucional no se explica por su racionalidad *a priori* -de ahí la existencia de los efectos perversos-, entonces se debe a la utilización estratégica que de ella hacen los actores. En este sentido, e independientemente de que las políticas implementadas hayan cumplido los fines para los que fueron diseñadas -tema que abordaremos en detalle en el capítulo 6 a partir del análisis concreto de la implementación de la política de la evaluación institucional en la Universidad de Guadalajara-, interesa reiterar que la relación Universidad de Guadalajara-ANUIES ha reportado "ganancias" a ambas partes, ganancias que no podrían gozar aisladamente. Como ya hemos visto, a la ANUIES le ha permitido ejercer una coordinación corporativa sobre el campo de la educación superior al redimensionar las políticas gubernamentales para ponerlas más en sintonía con las necesidades particulares de las instituciones; a la Universidad de Guadalajara, por su parte, le ha permitido ampliar sus posibilidades de acción para alcanzar sus propios objetivos. Por ejemplo, en tanto "socia fundadora" de la Asociación, la Universidad de Guadalajara participó en los juegos previos que llevaron a la formalización de aquélla, lo que originó un (sub)sistema de acción que regula más o menos establemente los intercambios entre la Universidad y la ANUIES y que reporta "dividendos" respectivos; permítaseme poner un ejemplo: la inclusión de la Universidad en el Consejo General de la ANUIES¹⁷ le ha permitido ganar un peso específico al interior de la ANUIES, en el sentido que participa de flujos de información, redes de relaciones y recursos;¹⁸ esta posición la coloca en condiciones de incidir en aspectos administrativos y de organización interna, tales como participar en la elección del secretario general ejecutivo de la propia

Asociación; también le ha reportado, no sin dificultades, una cierta autoridad formal frente a las instituciones que forman parte de la región que coordina, toda vez que administra las políticas de alcance regional y ejerce los recursos respectivos.¹⁹

Notas

1. Archivo General de la Universidad de Guadalajara (AGUdeG en lo sucesivo), *Universidades y escuelas*, libro 321 (1950-1951), exp. 815, p. 136.
2. *Idem.*, p. 130.
3. AGUdeG, *Universidades y escuelas*, libro 321 (1950-1951), exp. 680, p. 125.
4. Creado en 1950 merced a un convenio especial suscrito con la Secretaría de Educación Pública en el marco de la política alemanista de fomento a la industrialización del país. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica, esta dependencia funcionaría descentralizadamente en el orden administrativo, mientras que en lo académico estaría integrado por varias facultades, escuelas e institutos de la propia Universidad. En 1955 fue incorporado administrativamente a la Universidad.
5. Como vimos en el capítulo 3, la ANUIES había señalado la necesidad de contar con un directorio nacional de la estadística universitaria. A través de esta dependencia la Universidad de Guadalajara procedió también a homologar todo tipo de trámites de conformidad con las propuestas de ANUIES, tales como la revalidación de estudios o la denominación análoga de las categorías docentes. AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 6, acta 185, sesión celebrada el 18 de diciembre de 1951, acuerdo d, ff. 60-61. Esta dependencia pasó a denominarse Dirección Escolar en 1990.
6. Como ya vimos, la ANUIES había recomendado la creación de un programa para la edición de libros de texto universitarios. La Editorial de la Universidad se fundó con el propósito explícito de editar obras de investigación y de creación realizadas por los catedráticos y especialmente de los textos más idóneos que para su mejor formación estaba reclamando la juventud estudiosa. AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 10, acta 254, sesión del 24 de junio de 1965, acuerdo i, f. 356. Esta dependencia pasó a denominarse Departamento Editorial en 1976.
7. Se creó a raíz de la "reforma integral" echeverrista y de los acuerdos de la ANUIES suscritos en Villahermosa, Tab. en 1971, que recomendaban la reforma de la enseñanza media superior. De ahí que en el dictamen de creación de esta dependencia se señalaba "que la existencia y funcionamiento de seis planteles de enseñanza preparatoria, el número creciente de escuelas incorporadas a este nivel, así como la aplicación de reforma del Bachillerato con nuevas orientaciones en su actividad académica, generan para la Universidad de Guadalajara múltiples problemas en los aspectos académicos de la Enseñanza Preparatoria que

determinan la necesidad de un órgano que coordine, controle y supervise dicha enseñanza", ya fuera que dependiera de la Universidad o estuviera incorporada a ella. AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 17, acta 277, sesión del 27 de enero de 1972, ff. 377-379. Esta dependencia pasó a denominarse Dirección de Enseñanza Media Superior en 1989.

8. Se creó a partir de un convenio de prestación de servicios celebrado con la ANUIES el 11 de febrero de 1972 en virtud del cual la Universidad de Guadalajara designó a la Asociación como gestora para la tramitación de registro de títulos profesionales y, en su caso, la expedición de las cédulas respectivas de sus egresados. En 1975 pasó a denominarse Departamento de Trámite de Registro de Títulos Profesionales. AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 21, acta 291, sesión del 11 de febrero de 1975, acuerdo e, f. 237.

9. Derivado de los acuerdos de la ANUIES suscritos en Villahermosa (1971), Toluca (1971) y Tepic (1972); en el dictamen de creación de esta dependencia se señalaba que el Centro realizaría la formación, mejoramiento y desarrollo del personal docente tanto de la Universidad de Guadalajara como del área de su influencia, de acuerdo con la regionalización diseñada por la ANUIES, que identificaba a la Universidad de Guadalajara como sede de la Zona IV. El Centro operó como sede del Programa Nacional de Formación de Profesores y Actualización de Conocimientos para la región. AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 19, acta 287, sesión celebrada el 18 de diciembre de 1973, acuerdo o-2, f. 320. En 1989 cambió de denominación, pasando a ser la Dirección de Desarrollo Académico.

10. De acuerdo con las recomendaciones hechas por la ANUIES, esta dependencia se creó el 8 de abril de 1976 con el propósito de brindar asesoría técnica a la rectoría en materia de planeación. AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 23, ff. 144-146. Con el establecimiento del SINAPPES en 1978 operó -sin cambio de denominación- como la Unidad Institucional de Planeación. Como veremos en el capítulo 5, en el marco del emplazamiento evaluador pasó a denominarse Departamento de Planeación, Evaluación y Desarrollo en 1991, con el objeto de incorporar oficialmente a las tareas institucionales el concepto de "evaluación". De alguna manera, esta dependencia ha funcionado como el interlocutor especializado de la UdeG frente a la ANUIES.

11. Esta dependencia surgió precisamente en el marco del SINAPPES con la finalidad, según consta en el dictamen de creación, de coordinar los convenios de intercambio académico en todos sus aspectos relativos a personas o grupos de trabajo de la Universidad y hacia la Universidad, así como lo relativo a becas, desarrollo de recursos humanos e intercambio de información científica, técnica y educativa y para vincular a la Universidad con organismos nacionales e internacionales para la promoción y desarrollo de la investigación científica.

AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 29, acta 313, sesión extraordinaria celebrada el 7 de septiembre de 1979, ff. 94-95 Pasó a denominarse Departamento de Investigación Científica y Superación Académica en 1985.

12. Esta medida fue impugnada por la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) -que mantenía vigente el espíritu corporativo del cardenismo- acusando al rector de querer aplicar una política "anti-universitaria"; en cambio la FEG propuso aplicarlos a aquellos alumnos que no procedieran de las preparatorias de la propia Universidad. Ante la propuesta de establecer *numerus clausus* para las carreras liberales, la FEG estuvo de acuerdo, con la salvedad de que se diera preferencia a los egresados de las preparatorias de la propia Universidad. AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 6, acta 194, sesión del 13 de agosto de 1953, acuerdo c, f. 161. Esta postura incidió, sin duda, en la ampliación progresiva de la capacidad instalada, ya que siendo la Universidad un polo de atracción regional -en 1956, por ejemplo, el 50% de la población escolar no era originaria de Jalisco-, este tipo de medidas obligaban a los aspirantes de estados circunvecinos a emigrar prematuramente, a fin de ingresar para cursar desde la preparatoria. Años más tarde, en 1964, la Universidad normó sobre el reconocimiento de estudios de bachillerato hechos en otras instituciones y estableció que aunque reconocería íntegramente los grados de bachiller obtenidos en instituciones autorizadas, por la limitación de cupo serían preferidos en todo caso los egresados de la propia Universidad, siguiendo el criterio de reservarse el derecho de admisión.

13. Desde 1950 en que se fundó la ANUIES, el entonces rector de la Universidad de Guadalajara, Ing. Matute y Remus, designó una comisión integrada por catedráticos distinguidos para trabajar en la definición de la naturaleza y los objetivos del bachillerato. En lo general, fue la propuesta hecha por la Universidad de Guadalajara al pleno de la ANUIES la que finalmente se adoptó en 1955 (Montes de Oca y Silva 1959). AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 6, acta 204, sesión celebrada el 5 de septiembre de 1955, acuerdo c, f. 314.

14. Con esta medida se abandonó el modelo del bachillerato especializado, cuyos estudios sólo eran válidos para ingresar a alguna de las carreras tradicionales. En 1968 la ANUIES recomendó nuevamente la revisión al plan de estudios del bachillerato y en 1972 la Universidad de Guadalajara lo reformó, dándole el doble carácter de terminal y propedéutico. AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 18, acta 183, sesión celebrada el 7 de agosto de 1972, acuerdo f, f. 3.

15. La oposición de la FEG a los exámenes de selección sancionó de facto el "pase automático". Gradilla (1993) demuestra que la expansión del nivel, en el

caso concreto de la Universidad de Guadalajara, respondió fundamentalmente a la exigencia de consolidar un "mercado político interno" que fortaleciera cada vez más al grupo hegemónico de la propia Universidad. Así, entre el ciclo escolar 1951-1952 y el ciclo 1988-1989, la tasa promedio de crecimiento anual de la matrícula de bachillerato fue del 17%, pasando de 750 a 117 mil 044 alumnos respectivamente. Entre estos mismos ciclos escolares, los establecimientos para el nivel pasaron de 1 a 16. Tan sólo en 1990 se abrieron otros 7 nuevos establecimientos en igual número de localidades en el interior del estado y en 1993 el gobierno del estado estudiaba la propuesta hecha por la Universidad de Guadalajara de construir diez preparatorias más en la zona metropolitana para solventar la demanda de estudios de este nivel.

16. Gradilla (1993, 284) sostiene que la creación de nuevas opciones educativas respondía con frecuencia a las preferencias de los gobernadores en turno. Así por ejemplo, la facultad de Filosofía y Letras surgió bajo el mandato de Agustín Yáñez (1953-1959), destacado hombre de letras; Juan Gil Preciado (1959-1964) impulsó el desarrollo agropecuario en la entidad y fue entonces que surgieron las facultades de Agricultura y Veterinaria y Zootecnia; la facultad de Turismo surgió al amparo del impulso echeverrista hacia el sector económico del turismo.

17. Aunque los criterios reglamentarios para formar parte del Consejo Nacional han variado, la inclusión de la UdeG ha sido permanente. En la primera versión de estatutos de la ANUIES (1950) se estipulaba que el Consejo se integraría con un delegado acreditado por cada institución; la versión de 1961 señalaba que se integraría con cada uno de los rectores coordinadores de las siete regiones -desde entonces la Universidad encabeza la región IV (centro-occidente); por último, la versión de 1991 ratifica que el Consejo estará integrado por los titulares de las instituciones sede de las regiones.

18. Por ejemplo, en un comunicado dirigido al C. Rector de la Universidad de Guadalajara el 15 de abril de 1952, el Dr. Luis Garrido, entonces rector de la UNAM y presidente de la ANUIES, informaba que "en apoyo a una recomendación de esta Asociación, propuso el ingreso de la misma a la Asociación Internacional de Universidades (AIU)", misma que había sido aprobada siempre y cuando las tres cuartas partes de los miembros de esta región satisficieran las condiciones de ingreso, por lo que turnaba a la Universidad de Guadalajara los requisitos que debería llenar para ser miembro de esa Asociación, así como el monto de la tarifa anual que se comprometería a pagar. AGUdeG, *Universidades y escuelas*, libro 342, exp. 796, pp. 262, 278. Puesta a consideración del Consejo Universitario de la Universidad de Guadalajara la propuesta de ingresar a la AIU, se aprobó pertenecer a dicha Asociación y pagar la cuota correspondiente, "puesto que tan sólo las informaciones que se podrían obtener de dicha Asociación valían más que la cuota señalada". AGUdeG, *Actas del Consejo General Universitario*, libro 6, acta 188a, sesión celebrada el 5 de

septiembre de 1952, acuerdo d, f. 102d, 2c. Posteriormente el Rector de la Universidad de Guadalajara informaba al Dr. Garrido que la Unión de Universidades Latinoamericanas (UDUAL) había extendido una invitación a la UdeG para que formara parte de la AIU en calidad de Organismo Regional de Cooperación, por lo que le suplicaba se sirviera aceptar la representación de la Universidad de Guadalajara ante esa Asociación. AGUdeG, *Universidades y escuelas*, libro 321, exp. 814, p. 64.

19. Actualmente la región IV está integrada por las instituciones asociadas establecidas en Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit. Según información proporcionada por el Arq. Jorge Enrique Zambrano Villa, exrector de la Universidad de Guadalajara, existe una pugna soterrada entre las instituciones de la región IV, principalmente la Nicolaíta y la de Guanajuato para disputar el liderazgo de la UdeG (entrevista realizada para la investigación, el 25 de junio de 1988). Esta razón explica, en buena medida, el fracaso en la implementación de ciertas políticas regionales.

SEGUNDA PARTE

La política educativa como insumo para la implementación en los contextos institucionales: los procesos en marcha.

CAPITULO 5

EL EMPLAZAMIENTO EVALUADOR, 1988-1991

En este capítulo nos proponemos analizar el patrón de intercambio que se estableció entre el Estado, la ANUIES y las universidades públicas a partir del sexenio 1988-1994. Como señalamos en la introducción de este trabajo de tesis, tanto este capítulo como el siguiente -en que se analizará la implementación de la evaluación institucional en el caso concreto de la Universidad de Guadalajara- tienen el propósito de analizar la producción e implementación de políticas para educación superior en tanto procesos en marcha. Pero dada la complejidad y extensión de la agenda sectorial y de sus cursos de acción específicos, nos limitaremos a analizar la política de la evaluación, misma que constituye, desde nuestro punto de vista, el elemento inédito -y por lo mismo clave- para comprender la naturaleza del viraje en las relaciones entre la educación superior y el Estado mexicano.

La hipótesis que nos orientará a lo largo de la segunda parte de este trabajo de tesis establece que la forma en que se definen los problemas sectoriales -"issues"- y las modalidades contingentes de solución -proposiciones de acción- circunscribe indirectamente la estructura de poder del dispositivo encargado de ponerlas en operación y con ello se determinan profundamente los resultados.

1. LA NUEVA DEFINICION DE LOS PROBLEMAS

Las sorprendentes transformaciones del orden mundial iniciadas a fines de la década pasada pusieron en el primer plano la necesidad de redefinir la concepción del papel del Estado en el desarrollo nacional. En efecto, las nuevas presiones y las nuevas oportunidades del desarrollo mundial pusieron de

manifiesto la necesidad de transformar las regulaciones profundas del tejido social frente al agotamiento del modelo del Estado interventor que, en tanto encarnación del interés general, se había dedicado a promover, regular y administrar el desarrollo desde varias décadas atrás; de ahí que, como señala Gradilla (1993, 306), la reforma del Estado mexicano se fincaría en un retraimiento estratégico para que la sociedad acometiera crecientemente los desafíos de la nueva realidad.

Pero la naturaleza estratégica de la ciencia y la tecnología en el nuevo orden mundial, caracterizado por la competencia intensa de los mercados, impuso también el imperativo de la calidad. Y como bien señala Crozier (1989, 145), el resurgimiento del concepto de calidad en el debate público pasó a ser más que una cuestión de moda. Ha sido, según este autor, el signo de un cambio de coyuntura cuya importancia aún no se aprecia ni se reconoce, pero que con el tiempo parecerá uno de los principales virajes de nuestra civilización.

En efecto, para una sociedad moderna lo más importante es la inversión en calidad. En el contexto mexicano la ya larga tradición interventora del Estado había debilitado los reflejos competitivos de la sociedad, por lo que la inversión en calidad ha resultado ser la preocupación central en la conquista de la modernidad. Y la inversión en calidad debe significar inversión en la formación de hombres, en la organización de las relaciones humanas y en la renovación de las instituciones; significa también un enorme esfuerzo financiero, pero sobre todo una transformación en los modos de pensar y en las escalas de valores. En esta nueva sociedad, en que vuelve a tomar ventaja el factor humano, el papel del Estado será decisivo, en la medida en que domina la mayor parte de los medios culturales necesarios para el desarrollo de la calidad, particularmente el educativo. De ahí que la calidad exija, antes que nada, una inversión en la transformación de las *élites*, es decir, en el reforzamiento de las universidades y de la enseñanza superior (Crozier 1989, 144, 148).¹

Es así que toda estrategia modernizadora debe pasar por la enseñanza superior, pues las nuevas oportunidades la señalan como el terreno clave de la inversión en calidad, en tanto condiciona las posibilidades de éxito en otros campos. De ahí que en materia de educación superior la reforma del Estado convocada por el actual régimen ha llevado, como señala José Joaquín Brunner (1992, 2), a la búsqueda de un *nuevo contrato social* entre las partes, cuya consecuencia más notable hasta ahora ha sido la mutación de la función estatal proveedora-previsora que predominó a lo largo de las últimas dos décadas a una función eminentemente proveedora-evaluadora (Gradilla 1993, 326).

Como ya vimos, durante los últimos veinte años la educación superior pública mexicana se expandió y diversificó con recursos provenientes de manera creciente del gobierno federal; también hemos visto, a través de las sucesivas agendas para coordinar el desarrollo de la educación superior, la génesis de los rasgos básicos -algunos deseados y otros imprevistos- del comportamiento sistémico en este proceso de transformación, tales como la ampliación de la cobertura nacional con fuertes desigualdades regionales, el cambio en la composición social de la población escolar, la diferenciación del mercado institucional con tendencia a la segmentación, la conservación de las estructuras académicas tradicionales, la diversificación en las opciones formativas, la cimentación del mercado de trabajo académico y la complejización organizativa aparejada al fortalecimiento de las burocracias universitarias (Fuentes 1989, 3-4). Los efectos profundamente desarticuladores derivados de la crisis fiscal de la llamada "década perdida" terminaron por complicar a tal grado el panorama que finalmente ha sido preciso preguntarse sobre la eficiencia del sistema.

Es en este contexto que la política educativa del actual régimen ha planteado el reordenamiento del sistema de educación superior en su conjunto. Sobre la base de que el reto cuantitativo está relativamente superado, la política educativa se orienta a atacar las causas que generaron el deterioro paulatino de la calidad

académica en los últimos años. El concepto de calidad se propone, de este modo, como el eje articulador del proyecto de modernización educativa, que básicamente consiste en apoyar las acciones que permitan a las instituciones de educación superior cumplir mejor con sus finalidades sustantivas (Poder Ejecutivo Federal 1989, 124-125). Pero ello tiene su particular historia. Veamos.

En el marco de la Consulta Popular realizada por el Partido Revolucionario Institucional para formular los perfiles del programa básico de gobierno 1988-1994, el día 26 de abril de 1988 en Ciudad Obregón, Son. se llevó a cabo una reunión en la que el entonces candidato del PRI a la presidencia de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari y varios especialistas en la materia, analizaron el tema de la *Educación Superior*. En esa ocasión, el licenciado Salinas de Gortari (1988, 12-16) señaló que a lo largo de su campaña muchas voces -de investigadores, estudiantes y de la sociedad civil en general- se habían manifestado para mostrar su desacuerdo con los niveles de calidad en muchas de las instituciones públicas de educación superior. Comentó que no creían en soluciones únicas para los problemas de la educación superior, menos aún reconociendo la gran heterogeneidad que existía en ellas y la diversidad de regiones en que estaban ubicadas, pero que las soluciones debían buscarse a partir del principio general de conciliar la cantidad con la calidad. Para ello, el nuevo rumbo debería sustentarse en dos importantes premisas: el respeto absoluto a la autonomía y la obligación del Estado para promover una educación superior de calidad. Y para avanzar en los cambios que requerían los centros de estudios superiores propuso diez puntos básicos: primero, avanzar en la descentralización de recursos y decisiones, a fin de promover la competencia entre las instituciones; segundo, vincular más estrechamente a la educación superior con las necesidades sociales de su entorno inmediato; tercero, revisar las normas jurídicas que regulaban el funcionamiento sectorial y, en su caso, promover las reformas pertinentes; cuarto, mejorar y volver operativo al Sistema de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES); quinto, revisar

la organización interna de algunas instituciones para ponerla al día con su realidad actual; sexto, profundizar en los criterios de ingreso de estudiantes y establecer un programa que estimulara el desempeño de los académicos; séptimo, definir una política específica para el posgrado y estrechar su relación con la investigación; octavo, estrechar la relación entre la educación superior tecnológica y los sectores productivos; noveno, impulsar un Sistema Nacional de Orientación Vocacional y Educativa y, décimo, modificar las políticas de asignación de recursos, apoyando a aquellas instituciones públicas que impulsaran medidas eficaces para elevar su calidad y para racionalizar su gasto, orientándolo a funciones sustantivas.

En lo fundamental, con estas propuestas el nuevo emplazamiento gubernamental estaba trazado. Sin embargo, con el ánimo de legitimar el programa sectorial, meses después, en enero de 1989 y por instrucciones del Ejecutivo federal, se instaló la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación. Aunque en esa ocasión el entonces secretario de Educación Pública anunció que la ANUIES estaría encargada de coordinar la consulta para educación superior, días después la SESIC señaló que por decisión del propio titular de la SEP la responsabilidad de organizar la consulta correspondería a ella y que, con ese fin, contaría "con el apoyo fundamental de la ANUIES" (Alvarez 1989, 28-29).² Como señala Alvarez el hecho de que la SESIC desplazara a la ANUIES en la conducción de la Consulta para educación superior puso de manifiesto dos cuestiones: primero, el debilitamiento de los vínculos de la Asociación con la SEP, y segundo, la disminución de su propia capacidad de intervención; esta disminución en la capacidad estratégica de la ANUIES se debió, en buena medida, al hecho de que la Asociación experimentaba entonces un proceso de deterioro y descomposición de sus relaciones internas, derivado de la ineficiencia que sus propios asociados atribuían a sus acciones.³ Por lo pronto, la reconfiguración estratégica del campo estaba inscrita en los hechos.

En efecto, las disputas que acompañaron al proceso para definir los lineamientos sexenales para la educación superior no sólo se reflejaron en el hecho de que la ANUIES haya sido desplazada de la responsabilidad de conducir la Consulta, sino también, como veremos a través del caso particular de la política de la evaluación, en la concepción global y en el peso relativo atribuido a las diversas estrategias y formas de operar para implementar el proyecto modernizador. Lo anterior se observa de manera particularmente ilustrativa a partir del contenido y la orientación de las sucesivas agendas de la Asociación - que en lo fundamental han tenido que ajustarse a la "línea". A la fecha, la ANUIES ha realizado las siguientes reuniones:

VIII Asamblea General Extraordinaria, en México, D.F., el 11 de abril de 1989.

XXIII Asamblea General Ordinaria, en Cuernavaca, Mor., del 14 al 16 de febrero de 1990.

IX Asamblea General Extraordinaria, en Tampico, Tamps., en julio de 1990.

XXIV Asamblea General Ordinaria, en Veracruz, Ver., en noviembre de 1991.

En principio, el nuevo emplazamiento gubernamental obligó a que la ANUIES, tras un periodo de aparente inactividad de casi 30 meses,⁴ convocara a su VIII Asamblea General Extraordinaria en abril de 1989, precisamente en el marco de la Consulta Nacional. En esa ocasión la secretaria general ejecutiva puso a consideración de la Asamblea el documento titulado *Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior* -al parecer, previamente aprobado por los grupos técnicos de la propia Asociación y de la SEP. El hecho de que en el documento imperara por un lado una lógica de continuidad-cambio respecto al *PROIDES*⁵ y, por otro, un acatamiento de los puntos básicos contenidos en la agenda gubernamental para el sector, generó en los asambleístas el sentir de que las reuniones de la ANUIES eran pura formalidad

y que el estilo de conducción denotaba un desprecio por las instituciones, ya que no se tomaban en cuenta las agendas paralelas que realmente interesaban a los asociados, como la insuficiencia de la normatividad en torno a la educación superior, el problema del cobro de cuotas o la modificación de los estatutos de la propia Asociación. De ahí que como veremos, el debate en torno a la evaluación de la educación superior tendría, como telón de fondo, la imperiosa necesidad por parte de la secretaría general ejecutiva de la Asociación de renovar su imagen como cuerpo intermedio frente a sus propios representados.⁶

No obstante que al decir del secretario de Educación Pública las *Declaraciones y aportaciones de la ANUIES* resultaron decisivas para redactar el capítulo séptimo del *Programa para la modernización educativa 1989-1994 -PME-*, relativo a educación superior y de posgrado e investigación científica, humanística y tecnológica, lo cierto es que comparativamente se aprecia una diferencia de énfasis en relación al eje central del proyecto modernizador.

Mientras en el primero se señalaba que dado que el concepto de calidad denotaba una acepción de cualificación dentro de una escala valorativa -por lo que también implicaba opciones, preferencias e intereses en un espectro de posibilidades- el propósito de elevar la calidad de la educación superior partía, implícitamente, de la valoración de que lo existente era insuficiente y carecía de ciertos atributos o rasgos considerados necesarios o deseables; en tal sentido, preguntarse por la calidad era, de alguna manera, un *ejercicio de evaluación*, de valoración (ANUIES 1989, 11-12).⁷ Desde esta perspectiva el concepto de calidad suponía dos consecuencias prácticas: por un lado señalaba la contradicción entre la connotación normativa inherente al concepto de "calidad" y la diversidad de voluntades institucionales; por otro, ponía de relieve a la evaluación como el procedimiento técnico que permitirá incidir en el establecimiento de parámetros a fin de conocer y valorar con precisión el nivel de calidad de las funciones sustantivas y de los medios y condiciones disponibles

y como punto de partida para sustentar decisiones, adoptar medidas para corregir errores y rectificar rumbos o para ratificar y consolidar acciones bien encaminadas (ANUIES 1989, 19).⁸ Pero si lo existente era insuficiente, eso era debido a los referentes contextuales, endógenos y exógenos, de las instituciones de educación superior, en los que la crisis económica de los años ochenta había jugado un nada despreciable papel, generando un gran desconcierto en el plano axiológico; en consecuencia, para elevar la calidad de la educación superior la ANUIES planteaba como meta sexenal tanto la consolidación institucional como la del sistema, por la vía de reactivar el esquema organizativo del SINAPPES.⁹

Cabe mencionar que el diagnóstico sobre las causas y condiciones que prevalecían en la educación superior elaborado por la ANUIES en sus *Aportaciones* posteriormente fue objeto de severas críticas por parte de los funcionarios gubernamentales encargados del sector (Todd y Gago 1990, 41-42).¹⁰ Aunque se reconocía la buena manufactura del documento, "que mostraba conocimiento, experiencia y oficio", se le recriminaba su parcialidad al trasladar toda responsabilidad a esferas distintas a las de la administración universitaria, toda vez que se sostenía que el origen de los problemas había sido la falta de dinero, la falta de voluntad política de las organizaciones gubernamentales o la desconfianza del sector productivo, por mencionar algunos. Nada se mencionaba, por ejemplo, de lo que pudo haberse hecho o podría hacerse aún sin más dinero, pero con más eficiencia, más decisión, más talento, más responsabilidad, más importancia a lo esencial y más trabajo y dedicación de todos los integrantes de una universidad. En opinión de los funcionarios gubernamentales, para las IES seguía siendo cómodo el camino del paternalismo, de la actitud que prefería pedir mucho y ofrecer lo menos posible; de esta manera y con base en la defensa a ultranza de la autonomía universitaria, se buscaba reducir a las autoridades gubernamentales al papel de instancia de estímulo y financiamiento, impedidas para evaluar a las universidades y para marcar prioridades para la nación.¹¹

Por su parte, en el *PME* (Poder Ejecutivo Federal 1989, 132) se estableció que el desenvolvimiento de la educación superior se sustentaría en los siguientes lineamientos estratégicos: descentralizar y regionalizar; ampliar el campo de concertación y operatividad de las instancias de coordinación; simplificar y agilizar los procedimientos de la administración pública respecto a la educación superior; apoyar decididamente a la educación superior; aplicar de manera óptima los recursos disponibles y *evaluar permanentemente los logros y procesos de la educación superior* a fin de determinar sus niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad.¹² Con el fin de apoyar el logro de estos lineamientos estatégicos se establecerían seis comisiones, concebidas como instancias de concertación entre dependencias del gobierno federal e instituciones de educación superior, cuya función sería llegar a puntos de convergencia y acuerdos sobre los criterios y lineamientos generales de acción, los grandes objetivos, políticas y prioridades en lo relativo a las funciones y tareas de la educación superior (ANUIES 1991b, 39-40).¹³

Con relación al proceso de evaluación, éste sería técnicamente conducido por una *comisión nacional de evaluación de la educación superior* que, surgida del seno de la CONPES, sería instalada en 1989 (Poder Ejecutivo Federal 1989, 141).¹⁴

Hasta aquí tenemos que mientras para la ANUIES la evaluación de la educación superior era sólo un aspecto técnico de su propuesta para la consolidación institucional, para las autoridades federales la evaluación constituía una decisión política y un lineamiento estratégico a partir del cual habrían de definirse, como veremos, las acciones a emprender.

2. EL DISPOSITIVO ORGANIZATIVO: LA COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (CONAEVA).

De conformidad con lo establecido en el *Programa para la modernización educativa, 1989-1994*, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) fue instalada formalmente por el secretario de Educación Pública, Lic. Manuel Bartlett Díaz, el 23 de noviembre de 1989, como instancia de apoyo a la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES).¹⁵

La Comisión, presidida por el mismo Lic. Bartlett -quien contaría con voto de calidad- quedó integrada por ocho miembros. Como representantes del gobierno federal estarían el Dr. Rogelio Gasca Neri, subsecretario de Programación y Presupuesto (SPP); el Lic. Fernando Elías Calles, subsecretario de Coordinación Educativa (SEP); el Dr. Luis Eugenio Todd, subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica (SEP) y el Dr. Raúl Talán Ramírez, subsecretario de Educación e Investigación Tecnológica (SEP).

Por parte del Consejo Nacional de la ANUIES participarían el Dr. José Sarukhán Kermez, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; el Lic. Raúl Padilla López, rector de la Universidad de Guadalajara; el Dr. Salvador Valencia Carmona, rector de la Universidad Veracruzana y el Dr. Juan Casillas García de León, secretario general ejecutivo de la propia Asociación.

Como secretario técnico de la Comisión participaría el Dr. Víctor A. Arredondo, director de Fomento Institucional de la Dirección General de Educación Superior (SEP) y por parte del secretariado conjunto de la CONPES, el Mtro. Antonio Gago Huguet, director general de Educación Superior (SEP), el Ing. Jorge Hanel del Valle, secretario de Planeación de la ANUIES y el Ing. José Luis Rodríguez, secretario ejecutivo del COSNET.

Entre los lineamientos que orientarían el trabajo de la Comisión estaban el concebir y articular el proceso de evaluación de la educación superior en el país, sentar las bases para darle continuidad y permanencia, proponer criterios y estándares de calidad para sus funciones y tareas, atender las cinco líneas de evaluación señaladas en el *PME* -desempeño escolar, proceso educativo, administración educativa, política educativa e impacto social- y apoyar a las diversas instancias responsables de la evaluación para que la llevaran a cabo mediante los mecanismos más apropiados. Igualmente se señalaba que la evaluación tendría sentido en la medida en que sus *resultados* orientaran la definición de políticas para el desarrollo institucional y para la asignación de recursos (CONAEVA 1990, 3).¹⁶

De esta manera la evaluación se fincaría en el supuesto de que el cumplimiento de las metas que se perseguían con la reforma de la educación superior sería más probable si la asignación de los recursos dependiera de la medida en que las instituciones satisficieran ciertos requisitos específicos. El énfasis se pondría no ya en el control del proceso -que a partir de establecer las condiciones previas presupone que las metas se cumplirán simplemente relacionando objetivos y recursos- sino en el control del producto. En otras palabras, mediante este tipo de evaluación -llamada estratégica- se buscaría dilucidar hasta qué punto las metas se habrían cumplido certificando el grado de realización de los objetivos generales a fin de realizar cambios mayores a la luz de los resultados encontrados. Como señala Neave (1990, 7), este viraje del control del proceso hacia el control del producto como recurso para timonear la educación superior más en consonancia con las prioridades nacionales es uno de los desenvolvimientos más importantes en el campo de la educación superior desde el surgimiento de la educación de masas.

Tenemos pues que con la instalación de la CONAEVA la estructura de poder de este dispositivo quedó formalmente sancionada. Quedaban aún por

definir las modalidades concretas de solución.

3. LA DEFINICIÓN DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL COMO MODALIDAD CONTINGENTE DE SOLUCIÓN.

Algunos estudiosos de políticas públicas han señalado que existe una particular y compleja relación entre la formulación de una política sectorial y el análisis de su implementación. Cerych (1987, 236) por ejemplo, a partir de las reformas recientes de la educación superior en Europa que confirman la dificultad de separar la implementación del proceso de diseño de políticas, concluye que analizar la implementación de una política implica analizar desde las motivaciones que llevaron a su diseño y definición, su adopción y subsecuente reformulación, su conversión en práctica rutinaria o su eventual rechazo; para Premfors (citado por Kogan 1987, 73) el contenido de una política determina significativamente su implementación, en el sentido de que la cuestión o "issue" define el campo, a los actores principales, sus principales instrumentos y los recursos con que cuentan; por su parte, Crozier y Friedberg (1990, 21) llegan a una conclusión semejante al sostener que con la definición de los problemas y de las modalidades siempre contingentes de solución se circunscribe indirectamente la estructura de poder del dispositivo que deberá tratarlos y que con ello se determinan profundamente los resultados.

Con estos preliminares en mente, pasaremos a detallar enseguida el proceso mediante el cual se diseñó la política de la evaluación institucional en tanto modalidad contingente de solución al problema -o "issue"- de la baja calidad de la educación superior en México.

Ya hemos visto como tanto en las *Declaraciones y aportaciones* de la ANUIES como en el *PME* se insistía en que modernizar la educación superior

supondría la transformación cualitativa del sistema; sin embargo, hasta ese momento era notoria la ausencia de criterios que otorgasen contenido al concepto mismo de "calidad": la retórica discursiva apelaba a un "deber ser" inaprehensible, en el que la calidad se definía como un atributo inmanente. La ambigüedad era el tributo al consenso.¹⁷

Pero más allá de la eficacia legitimadora del concepto, la calidad -al igual que otros valores igualmente inobjetables y abstractos como la eficacia, la igualdad, la responsabilidad y la autonomía, todos ellos implicados en el diseño de las políticas para educación superior- es, como veremos, objeto de negociación (Premfors 1990, 32-33) y, por tanto, no sería sino en el plano de las consecuencias operativas, legislativas y financieras donde esta nueva ética social se debilitaría (Neave 1990, 5).

En efecto. A contrapelo del documento *Consolidación y desarrollo del sistema nacional de educación superior*, que fue analizado y aprobado en la XXIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES celebrada en Cuernavaca, Mor., en febrero de 1990 (ANUIES 1990b),¹⁸ -en la que también, por cierto, se acordó la próxima revisión del estatuto de la Asociación-¹⁹ correspondió al titular de la SEP poner los puntos sobre las íes, al señalar que la modernización significaría, para las instituciones, *realizar evaluaciones más precisas, rigurosas y periódicas del trabajo institucional y del sistema en su conjunto* para que, orientados por sus resultados, se planearan y pusieran en marcha las nuevas estrategias para el desarrollo de la educación superior, de sus fuentes de financiamiento, de sus ciclos, de sus funciones y modalidades y del cumplimiento de sus responsabilidades. Indicó también que aunque los criterios que implicaba la modernización de la educación superior eran varios y complejos, integrarlos haría posible evaluar el estado de la educación superior como sistema, así como la situación vigente en cada institución y que la evaluación, *que habría de realizarse en plazos perentorios*, haría factible emprender una reestructuración

profunda y duradera (Bartlett 1990a, XXVIII-XXX).²⁰

Fue así que la política de la evaluación empezó a ser precisada. Para tal efecto, la primera tarea del grupo técnico de la CONAEVA consistió en elaborar un marco de referencia para orientar los primeros trabajos de evaluación a realizarse durante 1990. Este esfuerzo inicial incurrió en excesos con respecto a la formulación cuantitativa de la metodología para la evaluación, por lo que fue impugnado por la secretaría general ejecutiva de la ANUIES que, viendo en ello la oportunidad para recuperar el liderazgo perdido, reformuló el documento original de la CONAEVA y llevó su versión, titulada *Observaciones y propuestas para la evaluación de la educación superior*,²¹ a discusión a las reuniones regionales en las que supuestamente se discutiría el documento base formulado por la CONAEVA. Esta confusión fermentó, como veremos, el malestar entre las instituciones miembros de la ANUIES frente a la secretaría general ejecutiva, que hizo crisis en el marco de la IX Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, celebrada en Tampico, Tamp. en julio de 1990 y convocada precisamente como respuesta al imperativo gubernamental.

Huelga decir que el tema a tratar en esa reunión era la evaluación de la educación superior. En efecto, en esa ocasión el secretario general ejecutivo de la ANUIES señaló que en la reunión de Cuernavaca la Asamblea General había aceptado el compromiso de participar activamente en el proceso de evaluación promovido por la recién creada Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) y que dicho compromiso implicaba la responsabilidad de establecer un proceso de evaluación a ser llevado a cabo simultáneamente en todas las instituciones (Casillas García de León 1990, 17, 24) -con esto las recomendaciones de la Asociación perdían su tradicional carácter propositivo.²² Aunque aclaró que las *Observaciones y propuestas para la evaluación de la educación superior* serían posteriormente sometidas a la consideración de la CONAEVA "para incorporar los puntos de vista del sector oficial y para conciliar las posibles diferencias de

opinión que pudieran existir al respecto", lo cierto es que la Asamblea no sabía a ciencia cierta qué era lo que se discutiría, dado que había quienes sólo conocían el documento base de la CONAEVA y quienes conocían sólo la versión reformulada por la ANUIES; sólo los muy enterados sabían de la existencia de ambos. Los reclamos hacia la secretaría general ejecutiva, en tanto responsable de que se desconociera el planteamiento original de la CONAEVA aumentaron al punto de que algunas instituciones públicas intentaran constituir una asociación alternativa a la ANUIES, iniciativa que a la postre no prosperó.²³

En medio de este mar de confusiones, que colocaron a la ANUIES en la difícil posición de no quedar bien ni con Dios ni con el diablo, la ANUIES intentó ampliar su capacidad estratégica por la vía de buscar controlar una zona de incertidumbre crucial: el financiamiento. Para ello era preciso perseguir los intereses particulares de las instituciones que condicionarían, precisamente, el logro de los objetivos de conjunto. Al respecto, el secretario general ejecutivo señaló que en las *Observaciones y propuestas* se había considerado, como una derivación lógica del proceso de evaluación, la presentación de solicitudes específicas de apoyo para consolidar o impulsar las áreas prioritarias que cada institución fijara como resultado de su proceso de evaluación institucional y que el esfuerzo serio y comprometido que las instituciones asumían, requería, para que se transformara en las acciones de superación que la nación exigía y tenía derecho a esperar, un esfuerzo correspondiente del estado mexicano (Casillas García de León 1990, 17-25).

En su momento, el titular de la SEP reconoció que las instituciones de educación superior "habían cobrado una viva conciencia de la importancia de la evaluación" y que habían hecho suyo el objetivo de ponerla en práctica para apoyar sus procesos de planeación, gestión académica y reorganización institucional, por lo que, sobre esta base, podían tener la certidumbre de que serían financieramente apoyadas. Y para concluir les agradeció, "sobre todo, la

voluntad de cambiar, al mismo ritmo y con la misma dirección de la modernización de México" (Bartlett 1990b, 34, 39-40). El nuevo emplazamiento evaluador estaba inscrito en los hechos.

Eventualmente la propia CONAEVA reformuló su documento base, cuya versión final dió cuerpo al documento titulado *Lineamientos generales para evaluar la educación superior*. Por su parte, las *Observaciones y propuestas* dieron lugar a la *Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior* de la ANUIES, en la que se introdujo, como ya vimos, una modificación sustancial en relación a las modalidades específicas de evaluación y a su organización. Mientras que la CONAEVA contemplaba la evaluación a dos niveles -o "pistas"- a saber, la del sistema y la institucional, la ANUIES propuso un tercer nivel intermedio, el de la evaluación interinstitucional. Con esto, al esquema original de evaluación, que definía una relación vertical entre CONAEVA-IES, se agregó una dimensión horizontal que triangulaba el proceso: mediante la evaluación interinstitucional se pretendería conocer y valorar las condiciones de operación del quehacer sustantivo de las instituciones; y se propuso, en consecuencia, que esta evaluación fuera realizada fundamentalmente por pares de la comunidad académica (ANUIES 1990c, 88-90).²⁴

Una idea que compartían tanto los *Lineamientos* (CONAEVA) como la *Propuesta* (ANUIES), era la de que las condiciones históricas del desarrollo de las instituciones de educación superior habían determinado que el sistema que componían fuera heterogéneo y plural, por lo que las estrategias de evaluación interna deberían reflejar la diversidad de vocaciones institucionales e incorporar, a la vez, indicadores comunes, dado que compartían el mismo papel social e idénticas funciones sustantivas. En otras palabras, se buscaba salvaguardar el equilibrio necesario entre la responsabilidad social de la educación superior y la autonomía institucional.

En consecuencia, se señalaba que los procesos de evaluación debían incorporar, a la vez, una visión diacrónica y una visión prospectiva, que permitieran reflexionar sobre la manera particular en que las instituciones se articulaban con su entorno. Para ello era preciso identificar, por un lado, las características específicas de cada institución, debidas al régimen jurídico, a la filosofía educativa y al desarrollo histórico; por el otro, se planteaba la necesidad de articular los procesos internos de evaluación con los planes de desarrollo institucional, a fin de orientar el cambio autodirigido. En resumen, los propósitos inmediatos de la evaluación institucional serían, primero, orientar la toma de decisiones para el mejoramiento, fortalecimiento y, en su caso, reforma de la institución, y segundo, fundamentar ante la SEP, para su financiamiento, el establecimiento de programas especiales para solucionar los problemas y necesidades más urgentes, así como para el desarrollo de proyectos prioritarios.

En esta línea, eventualmente la SEP dispuso la existencia del Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES), que si bien sancionó la voluntad política del Estado para timonear las acciones de transformación de las instituciones por la vía de alterar transicionalmente la fórmula tradicional de asignaciones presupuestales incrementales, también operó como una estrategia compensatoria que persuadió a los oponentes potenciales de la evaluación institucional a moderar su oposición, en la medida que les representaba un envite adicional para mantenerse en el juego. Sin duda, como señala Lewis Elton (1992, 26), la mejor manera de conducir el sistema es utilizando dinero; las instituciones estarán más dispuestas a hacer aquellas cosas por las que recibirán dinero.²⁵ El nuevo contrato social quedaba inscrito en los hechos.

En efecto, como resultado del primer ejercicio de autoevaluación realizado y entregado por las instituciones a la Secretaría de Educación Pública en septiembre de 1990,²⁶ en abril de 1991 la CONPES dió a conocer el documento titulado *Prioridades y compromisos para la educación superior en México (1991-*

1994). Tras señalar que en los últimos cinco años no se habían registrado avances significativos en relación a la erradicación o superación de las deficiencias dado que la problemática común detectada en las evaluaciones institucionales coincidía con el diagnóstico del *PROIDES* hecho en 1986, la CONPES estableció líneas prioritarias con el propósito de orientar tanto a las instituciones educativas como a las dependencias del gobierno federal que otorgaban subsidios y apoyos para la educación superior.²⁷ Y como señalan Crozier y Friedberg (1990, 299), según sea la racionalidad que se aplique, se podrá prever, más o menos, cómo se van a resolver los problemas; de ahí que la lucha entre los actores casi nunca consista en una discusión abierta de los costos y los beneficios, sino en una lucha sobre la definición del problema, es decir, sobre la racionalidad que se va a aplicar.

De suerte que la información proporcionada por los ejercicios de autoevaluación institucional realizados por las IES generó presiones y contrapresiones que llevaron a renegociar un ajuste entre los actores en función de nuevos objetivos y recursos: el problema -o "issue"- del mejoramiento de la calidad de la educación superior se redefinió en términos de "líneas prioritarias"; la evaluación institucional, en tanto modalidad contingente de solución, dió paso al ajuste de las acciones y proyectos institucionales a las "líneas prioritarias"; igualmente se redefinió la estructura de poder del dispositivo que ahora debería administrar la nueva política -se instituyó el Fondo para la modernización de la educación superior (FOMES), bajo el control de las autoridades sectoriales. Las nuevas reglas del juego para controlar la zonas de incertidumbre que representaba el financiamiento estaban trazadas.

Meses después, de conformidad con el acuerdo establecido en Cuernavaca de emprender la revisión del estatuto de la Asociación con el propósito de adecuar su estructura y funcionamiento a las nuevas circunstancias del país y de pactar un nuevo ordenamiento entre las instituciones asociadas, la ANUIES

convocó a la XXIV Reunión Ordinaria de su Asamblea General, celebrada en Veracruz, Ver., en noviembre de 1991.²⁸ En una clara alusión a las tensiones surgidas entre las instituciones asociadas y la secretaría general ejecutiva durante los meses previos, en esa ocasión el secretario general ejecutivo de la ANUIES señaló que si bien con la reforma en el marco jurídico de la ANUIES se pretendía fortalecer a la Asociación en tanto interlocutor frente a otras instancias relacionadas con la educación superior, particularmente con el gobierno federal, el punto nodal radicaba en la reafirmación, por parte de las instituciones, del sentido de pertenencia a la Asociación para acometer tareas colectivas en beneficio de la educación superior (Casillas García de León 1991, 18-19).

Al respecto, afirmó que aunque los cambios en la normatividad eran necesarios para dar cabida a situaciones y demandas nuevas, era imprescindible también que se instauraran nuevas prácticas como resultado de la renovación de los compromisos para lograr hacer de la Asociación un espacio de comunicación, de intercambio, de conocimiento y apoyo mutuo.

Se requería, dijo, dar respuestas más ágiles a las nuevas necesidades, principalmente en cuatro ámbitos: primero, una mayor coordinación entre las instituciones asociadas y un fortalecimiento del sentido de pertenencia de la Asociación como espacio colectivo que aglutinaba intereses académicos de universidades, institutos tecnológicos e instituciones particulares de educación superior; segundo, una mayor eficacia de las acciones de la secretaría general ejecutiva en apoyo a los programas de desarrollo de las IES; tercero, un fortalecimiento en lo relativo a los espacios de trabajo regional y a los Consejos Regionales de la Asociación; y cuarto, una mayor participación de las instituciones en los espacios y mecanismos de concertación con el gobierno federal (ANUIES 1991b, 62).

De ahí que en la exposición de motivos que justificaba la reforma del

convocó a la XXIV Reunión Ordinaria de su Asamblea General, celebrada en Veracruz, Ver., en noviembre de 1991.²⁸ En una clara alusión a las tensiones surgidas entre las instituciones asociadas y la secretaría general ejecutiva durante los meses previos, en esa ocasión el secretario general ejecutivo de la ANUIES señaló que si bien con la reforma en el marco jurídico de la ANUIES se pretendía fortalecer a la Asociación en tanto interlocutor frente a otras instancias relacionadas con la educación superior, particularmente con el gobierno federal, el punto nodal radicaba en la reafirmación, por parte de las instituciones, del sentido de pertenencia a la Asociación para acometer tareas colectivas en beneficio de la educación superior (Casillas García de León 1991, 18-19).

Al respecto, afirmó que aunque los cambios en la normatividad eran necesarios para dar cabida a situaciones y demandas nuevas, era imprescindible también que se instauraran nuevas prácticas como resultado de la renovación de los compromisos para lograr hacer de la Asociación un espacio de comunicación, de intercambio, de conocimiento y apoyo mutuo.

Se requería, dijo, dar respuestas más ágiles a las nuevas necesidades, principalmente en cuatro ámbitos: primero, una mayor coordinación entre las instituciones asociadas y un fortalecimiento del sentido de pertenencia de la Asociación como espacio colectivo que aglutinaba intereses académicos de universidades, institutos tecnológicos e instituciones particulares de educación superior; segundo, una mayor eficacia de las acciones de la secretaría general ejecutiva en apoyo a los programas de desarrollo de las IES; tercero, un fortalecimiento en lo relativo a los espacios de trabajo regional y a los Consejos Regionales de la Asociación; y cuarto, una mayor participación de las instituciones en los espacios y mecanismos de concertación con el gobierno federal (ANUIES 1991b, 62).

De ahí que en la exposición de motivos que justificaba la reforma del

organización nacional constituida como asociación civil por la voluntad expresa de sus miembros con objeto de elevar la calidad de las funciones de las instituciones asociadas" (Art. 1o.). En relación al alcance de los acuerdos suscritos en su seno se reiteraba su carácter de "recomendaciones y sugerencias", mismas que comprometerían a las instituciones en la medida en que fueran ratificados por sus respectivos órganos internos de gobierno en un plazo no mayor de seis meses. Esta característica organizacional implica, como ya hemos visto, una restricción importante a la capacidad de la propia Asociación para alcanzar sus propios objetivos.

En el capítulo II se estipularon los requisitos de ingreso, derechos y obligaciones de las instituciones asociadas. Ante la proliferación de instituciones de educación superior de muy diversos tipos, se establecieron criterios explícitos para la admisión de nuevas instituciones, tales como contar con programas formales y permanentes en las funciones de docencia, investigación y extensión, mínimos de matrícula y de tiempo de operación, así como cubrir los requisitos de calidad que periódicamente fijaría la Asociación.

Fue en materia de organización y funcionamiento -capítulo III- que el nuevo estatuto registró los mayores cambios. Primero: a la estructura orgánica de la Asociación se le adicionó la figura de los Consejos Especiales, integrados por los titulares de instituciones jurídicamente afines. Así, se sancionó la creación del Consejo de Universidades Públicas y del Consejo de Instituciones de Educación Superior Particulares con el fin de resolver asuntos de su competencia exclusiva. Dado que los institutos tecnológicos y las normales ya contaban con sus propios órganos de coordinación -el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) y el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal (CONACEN) habían sido creados, como ya vimos, con la expedición de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior en 1978-, no se incluyeron en la reforma estatutaria. Con la creación de los Consejos Especiales -que por lo demás

contarían con "escaños" en el Consejo Nacional, incluidos los representantes del subsistema tecnológico, más no los de normal- se reforzó, como ya vimos también, la tendencia a crear interlocutores especializados para regular los intercambios entre instituciones jurídicamente afines y sus contrapartes en el sector oficial.

Otra innovación significativa fue la introducción del mecanismo de voto ponderado, mediante el cual se combinan dos criterios: la matrícula de licenciatura y posgrado y la cobertura en áreas académicas de esos niveles. En cada caso, los votos variarán en un rango de uno a seis, con lo cual ninguna institución podrá tener menos de dos ni más de doce votos. Esta innovación eventualmente podrá tener repercusiones en la elección de las instituciones sede de los Consejos Regionales que, de acuerdo a la reforma estatutaria, deja de ser inamovible ya que en lo sucesivo será electa cada cuatro años -con posibilidad de ser reelecta- por el conjunto de instituciones asociadas de la región mediante el mecanismo del voto ponderado. Si bien con este mecanismo se pretende asegurar la representatividad a nivel del Consejo Nacional, donde la institución sede representaría a las instituciones de la región correspondiente, lo cierto es que eventualmente puede pervertirse, ya que abre la posibilidad de negociación y alianza entre instituciones de la región con el fin de pactar el liderazgo permanente de determinada institución; sobre todo en virtud de que los "escaños" correspondientes a los Consejos Regionales en el Consejo Nacional se redujeron al reorganizarse las regiones: las ocho regiones contempladas en el estatuto de 1961 quedaron comprimidas en seis en el estatuto reformado. Además, dada la nueva composición de los Consejos Regionales -que se integrarían por el rector de una universidad pública, un director de un instituto tecnológico público y un rector o director de una institución superior particular-, la institución sede sería, por *de fault*, la representante de las instituciones afines en el Consejo Regional.

De esta manera, con la aprobación de los nuevos estatutos se sancionaron las nuevas características estructurales de la Asociación, delimitando el nuevo campo para el ejercicio de las relaciones de poder entre sus miembros y definiendo las condiciones en las que éstos podrán eventualmente negociar entre sí. Como señalan Crozier y Friedberg (1990, 65), con la regularización del desenvolvimiento de las relaciones de poder se fijan también las restricciones que se impondrán a todos los participantes, definiendo los sectores en que la acción será más previsible, pero creando, a la vez, zonas organizativas de incertidumbre que los actores tratarán de controlar para utilizarlas en la consecución de sus propias estrategias, lo que eventualmente podrá afectar la capacidad de la propia Asociación para alcanzar sus propios objetivos.

Recapitulando: hasta aquí tenemos que el emplazamiento evaluador sancionó una reconfiguración del campo de la educación superior; ello llevó a los actores a renegociar su participación y sus pesos estructurales en el campo. Por un lado la ANUIES recompuso su dispositivo organizativo a fin de amortiguar mejor las tensiones, tanto internas como externas, derivadas de la nueva escena sectorial. Por el otro, el gobierno ratificó la plena vigencia del nuevo pacto con la designación en enero de 1992 del hasta entonces director general de Educación Superior de la SESIC como nuevo titular de esa dependencia.²⁹ La nueva cabeza del sector fue durante diez años -de 1976 a 1986- secretario académico de la ANUIES y desde 1986 se había desempeñado como funcionario gubernamental en la SESIC, por lo que es de presumirse su plena identificación con las necesidades, los problemas y la mentalidad de su contraparte. Con su designación como interlocutor del Estado frente a las instituciones -y como extensión de éstas en el Estado- se asegura su función como reductor de incertidumbre en ambas direcciones y se garantiza la continuidad de las políticas para educación superior.

En lo que se refiere más específicamente al contenido del emplazamiento

evaluador, hemos visto que el proceso de diseño de las políticas para educación superior implicó una constante redefinición de los problemas -del mejoramiento de la calidad a las "líneas prioritarias"- y de las modalidades contingentes de solución -de la evaluación institucional al ajuste de las acciones y de los proyectos institucionales a las "líneas prioritarias"-, lo que redimensionó también la estructura de poder del dispositivo encargado de tratarlos -de la CONAEVA/CONPES al FOMES administrado directamente por las autoridades gubernamentales. En el siguiente capítulo analizaremos, a través de la implementación de la política de la evaluación institucional en el contexto organizacional de la Universidad de Guadalajara, la manera en que todo ello determinó los resultados.

Notas

1. El autor utiliza el concepto de *élites* en el sentido de masa crítica capaz de responder a los desafíos del mundo moderno y no en el sentido de un sistema cerrado de castas.

2. Al respecto, el autor cita a Olac Fuentes cuando señala que lo que pudo haber sido un vigoroso impulso de "confrontación, estudio y formación plural de acuerdos y compromisos" se convirtió en una reedición, más o menos actualizada, de las consultas hechas en los tres sexenios anteriores.

3. Sobre este particular volveremos más adelante.

4. El último pronunciamiento público de la ANUIES fue, como ya vimos, el *PROIDES*, aprobado en octubre de 1986.

5. La continuidad se apreciaba en términos de las formulaciones, fines y objetivos globales, en tanto que las estrategias y las formas de operar se adecuaron a la coyuntura de la modernización.

6. Al respecto resulta muy elocuente la imagen que utiliza Harry F. de Boer (1992, 36) para ilustrar la legitimidad que debe conservar todo cuerpo intermedio frente a sus partes constituyentes: se asemeja al equilibrista que desesperadamente trata de mantenerse en la cuerda, toda vez que comprende que inclinarse hacia un lado, cualquiera que éste sea, puede ser fatal.

7. *Cursivas nuestras.*

8. El tema de la evaluación no era nuevo. Durante la década de los setentas la ANUIES promovió la realización de diversos trabajos de evaluación relativamente globales. En 1984 la ANUIES misma aprobó el documento *La evaluación de la educación superior en México*, donde proponía un modelo general de educación superior y recomendaba una taxonomía de análisis y un listado de indicadores para evaluar el sistema de educación superior en general y las instituciones en lo particular. En este documento la ANUIES definía a la evaluación como un proceso orientado a definir políticas para el cambio institucional, esto es, como sustento para la toma de decisiones. Cf. *Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior*, documento analizado en la IX Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES celebrada en Tampico, Tam. en julio de 1990, p. 8. Sin embargo, lo que distingue al actual proceso de evaluación es la importancia estratégica que le atribuye el gobierno federal, habida cuenta de que el sistema educativo debe apoyar los cambios estructurales que el país requiere.

9. De hecho, el documento *Declaraciones y aportaciones* está organizada en tres capítulos. En el primero la ANUIES recomendó algunas acciones en relación con los siguientes puntos: revisión de contenidos e impulso a nuevos métodos de enseñanza- aprendizaje, personal académico, extensión y difusión de la cultura y uso de medios de comunicación masiva, investigación y desarrollo tecnológico, posgrado, vinculación con el sector productivo y evaluación de la educación superior; en el segundo definió los requerimientos mínimos en materia de financiamiento y de condiciones de estudio para los alumnos y de trabajo para el personal académico; en el tercero y último señaló algunas medidas para volver operativo al SINAPPES. Un análisis de la viabilidad de algunas de estas propuestas se encuentra en Alvarez (1989, 31-40).

10. Luis Eugenio Todd y Antonio Gago Huguet, titular de la SESIC y director general de Educación Superior de la SEP, respectivamente.

11. Gradilla (1993, 330-331) señala al respecto que el "paternalismo" es una metáfora que implica la actitud de quienes se comportan como "hijos", pero que también implica la actitud de quienes se comportan como "padres", en apariencia benevolentes. En ese sentido, sostiene el autor, si los agentes estatales no se preocuparon de que los recursos que consistentemente proveían se tradujeran en universidades de calidad, no fue precisamente porque profesaran un ejemplar respeto a la autonomía, sino porque las provisiones estaban atadas a una lógica política dentro de la cual tanto ellos como los agentes universitarios involucrados podían contabilizar rendimientos concretos en términos de intercambios corporativos y clientelistas.

12. Cursivas nuestras.

13. Las comisiones eventualmente integradas fueron las siguientes: 1) Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA); 2) Comisión Nacional para el Fomento de la Educación Abierta; 3) Comisión de Vinculación de la Educación Superior con los Sectores Social y Productivo; 4) Comisión de Evaluación y Promoción de la Calidad de la Investigación Científica, Humanística y Tecnológica; 5) Comisión Nacional del Posgrado; y 6) Comisión para Incorporar a las Instituciones de Educación Superior en las actividades del Programa Nacional de Solidaridad.

14. Cursivas nuestras.

15. El 7 de noviembre de 1989, durante la XVIII reunión de la CONPES, se habían aprobado los criterios y condiciones generales para la instalación y operación de las seis comisiones de apoyo a esta coordinación, entre las que se encontraba, como ya vimos, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior.

16. Cursivas nuestras.

17. Señala Berman (1993, 297-298) que la ambigüedad en la intención se manifiesta en la existencia de múltiples objetivos a menudo incompatibles entre sí, y en la ausencia de especificaciones respecto a los medios. En este sentido, sostiene que mientras más ambigua sea la política, el programa implementado dependerá en mayor medida de las características de las organizaciones responsables de su administración. Sobre esto volveremos en el capítulo 6.

18. El documento contenía las cinco estrategias de la Asociación para impulsar los programas contemplados en sus *Declaraciones y aportaciones al PME*, a saber: desarrollo regional, programas nacionales para el mejoramiento de las funciones de la educación superior, superación académica y formación del personal académico, programas especiales de apoyo al sistema, concertación y vinculación con otros sectores y financiamiento. Por lo que se refiere al tema de la evaluación de la educación superior, estaba prácticamente ausente.

19. En buena medida este acuerdo se debió a que en esa ocasión a la tensión entre las instituciones asociadas y la secretaría general ejecutiva se sumó un nuevo episodio. Con anterioridad y con motivo de la elección del nuevo secretario general ejecutivo de la ANUIES a realizarse precisamente en la Asamblea de Cuernavaca, el rector de la Universidad de Guadalajara, Lic. Raúl Padilla López, había cuestionado la designación "amarrada" que se hacía al interior del Consejo Nacional -previa concertación con la SEP- a fin de proponer a la Asamblea un "candidato único" -al parecer la "línea" era reelegir al Dr. Juan Casillas García de León. Convencido de que sería bueno abrir la participación, Padilla López abanderó informalmente una propuesta, secundada en principio por otros rectores, para cambiar el método. Lo cierto es que la propuesta no prosperó debido a que, al parecer, los rectores "sublevados" fueron oportunamente alineados, dejando a Padilla López "colgado".

20. Cursivas nuestras.

21. Esta versión recogió buena parte de los planteamientos hechos en el documento base de la CONAEVA, pero le adicionó lo relativo a la evaluación interinstitucional o de pares académicos.

22. Cabe señalar al respecto que en un informe para el titular de Educación Pública realizado por el Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo (ICED) se señalaba que en varias ocasiones en las últimas dos décadas las universidades públicas, actuando de común acuerdo con la ANUIES, habían aprobado planes prometedores para introducir reformas, innovaciones y estrategias al nivel global del sistema; de haberse puesto en práctica en su totalidad, estos planes "habrían ayudado a proteger y mejorar la calidad, racionalidad y productividad de toda la

educación superior"; sin embargo, se concluía que el problema radicaba en el hecho de que las universidades que apoyaron estos planes habían sido incapaces, por diversos motivos, de continuar el proceso, adaptando sus propias tácticas y comportamientos para incorporarse a la estrategia general acordada (Coombs 1991, 39).

23. A lo largo de 1991 se realizaron, en principio con el beneplácito del propio titular de la SEP, tres reuniones de universidades públicas. Sin embargo, en la medida en que la beligerancia de estas instituciones frente a las cuestiones del financiamiento y de la evaluación cobró mayores proporciones y amenazaba con "salirse del carril", la SEP recurrió a la negociación bilateral con las instituciones "sublevadas" hasta lograr abortar el proyecto.

24. Con esta propuesta la ANUIES intentaba también reactivar el funcionamiento de los Consejos Regionales (CORPES) a fin de favorecer la colaboración interinstitucional. Esta medida estaba contemplada en el documento *Consolidación y desarrollo del sistema nacional de educación superior*, aprobado en Cuernavaca, Mor. (ANUIES 1990b, 13). En ese documento se atribuyó el fracaso del *PROIDES* -al margen de factores externos- a la inoperancia de la planeación, a la falta de coordinación efectiva entre instituciones y subsistemas y al carácter de adhesión formal al *Programa* (ANUIES 1990b, 13).

25. El autor refiere que este es el punto de vista adoptado por la Secretaría de Estado para Educación y Ciencia del Reino Unido.

26. Sobre los resultados obtenidos volveremos en el capítulo 6.

27. En el ámbito institucional se definieron las siguientes líneas: actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales; formación de profesores; formación de investigadores; revisión y adecuación de la oferta educativa; definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado; actualización de la infraestructura académica; reordenación de la administración y la normatividad; diversificación de las fuentes de financiamiento e impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de la educación superior. Por su parte, en el ámbito interinstitucional se establecieron los siguientes cinco programas de alcance nacional: formación de personal académico; infraestructura académica y red nacional de bibliotecas; diversificación de políticas salariales (deshomologación); mejoramiento de los procedimientos para otorgar los subsidios y para otras gestiones ante dependencias del gobierno federal y programas interinstitucionales de investigación.

28. En esa ocasión también se trataron asuntos relativos a la formación de personal académico, al apoyo a la infraestructura bibliotecaria de las IES y al

impulso en el intercambio con organismos e instituciones de este nivel educativo de Canadá y los Estados Unidos.

29. Se trata del Mtro. Antonio Gago Huguet.

CAPITULO 6

LA POLITICA DE LA EVALUACION INSTITUCIONAL: SU IMPLEMENTACION EN LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Una idea por muchos compartida es que en los últimos veinte años la educación superior pública en México experimentó una profunda transformación. Sin embargo, aún queda mucho por explicar sobre las causas que llevaron a que las pautas seguidas en este proceso de cambio -que dieron lugar a un sistema cuyos principales rasgos se perciben ahora como indeseados- tuvieran lugar a pesar del gran número de políticas y reformas orientadas, precisamente, a "moldear" el sistema en otra dirección. De ahí que una apreciación que se impone como una verdad de hecho es que el cambio real se produjo a contrapelo del modelo de cambio racionalmente inducido y que, de frente a los hechos consumados, sólo cabe preguntarse qué fue lo que pasó en el camino.

En este sentido, si bien es importante destacar los rasgos que marcaron las grandes tendencias del desarrollo del sistema, también es preciso no perder de vista el hecho de que la caracterización del comportamiento sistémico no explica las particularidades que este proceso de cambio adoptó en el contexto de las instituciones individuales. De manera análoga -y para aprender de la experiencia pasada frente al proceso de transformación actualmente en marcha-, enumerar el paquete de lineamientos estratégicos mediante los cuales se pretende reordenar el sistema e inducir un nuevo modelo de universidad no nos explica, como ya vimos, ni las circunstancias en que una determinada cuestión o problema emerge, se negocia y se convierte en un curso de acción concreto en la agenda sectorial ni las condiciones en que esa política concreta se incorpora, adecúa y procesa en los entornos institucionales particulares.

De ahí que en el capítulo 5 nos ocupáramos de analizar, precisamente, las circunstancias que llevaron a la definición de la evaluación institucional como

modalidad contingente de solución al problema de la calidad de la educación superior. Vimos que el proceso no fue simple, transparente o en función estricta de la estructura objetiva del problema que se buscaba resolver. Por el contrario, dimos cuenta de las diversas estrategias desplegadas por los actores para imponer restricciones al otro y tratar de ampliar, al mismo tiempo, la propia capacidad de maniobra para perseguir intereses particulares. En resumen, hasta aquí tenemos que el proceso de diseño de las políticas para educación superior implica una constante redefinición de los problemas -del mejoramiento de la calidad al establecimiento de "líneas prioritarias"- y de las modalidades contingentes de solución -de la autoevaluación institucional al ajuste de las acciones y proyectos institucionales a las "líneas prioritarias"-, lo que ha implicado también el redimensionamiento de la estructura de poder de los dispositivos encargados de administrar las políticas -de la CONAEVA al FOMES. Corresponde ahora analizar la manera en que todo ello determinó los resultados de las políticas efectivamente implementadas.

Para ello en este capítulo nos proponemos analizar la implementación de la política de la evaluación institucional en el contexto organizacional de la Universidad de Guadalajara. La intención que anima esta forma de proceder se justifica, como señala Cerych (1987, 234), en que es a través del análisis de los procesos e impactos de políticas específicas de donde se pueden obtener respuestas significativas sobre la naturaleza y el funcionamiento de la educación superior, de sus procesos de cambio o de resistencia al cambio.

Como ya vimos, en la definición de la política de la evaluación institucional se señalaba que los procesos de evaluación debían incorporar, a la vez, una visión diacrónica y una visión prospectiva, que permitieran reflexionar sobre la manera particular en que las instituciones se articulaban con su entorno. Para ello era preciso identificar, por un lado, las características específicas de cada institución, debidas al régimen jurídico, a la filosofía educativa y al desarrollo

histórico -de lo cual dimos cuenta en el capítulo 4; por el otro, se planteaba la necesidad de articular los procesos internos de evaluación con los planes de desarrollo institucional, a fin de orientar el cambio autodirigido -de lo cual nos ocuparemos en el presente capítulo.

Algunos autores, entre ellos Paul Berman (1993, 295), han conceptualizado el proceso de implementación de una política como el eslabón perdido entre los insumos y los resultados, en el sentido de que es este "largo proceso que va de la política a las operaciones" el que explicaría, en buena medida, el éxito o el fracaso de la política en cuestión. Por su parte otros autores menos dados a descomponer las políticas en dimensiones claramente separadas -tales como diseño, implementación y evaluación de resultados- sostienen, como ya hemos visto, que los problemas en la implementación de una política derivan tanto de su diseño como de la interacción que tenga esa política con su entorno institucional y que el problema, entonces, radica en explicar sus relaciones.

El análisis de la implementación de la política de la evaluación institucional en el contexto organizacional de la Universidad de Guadalajara nos permite afirmar que lo político y lo organizativo están profundamente mezclados; de hecho, algunos problemas en la implementación de la evaluación institucional se derivaron directamente de su diseño, en tanto modalidad contingente de solución. Así por ejemplo, la formulación genérica de la metodología -que en buena medida se debió a las tensiones políticas entre la CONAEVA y la ANUIES-, la imprecisión en torno a los instrumentos a utilizar y la sujeción a plazos perentorios como condición para acceder a recursos adicionales fueron algunos factores que determinaron sus resultados. Sobra decir que también se identificaron otros elementos asociados directamente a las características organizacionales de la institución que incidieron igualmente en los resultados. De ellos nos ocuparemos ahora.

1. LA AGENDA INSTITUCIONAL DE LA REFORMA UNIVERSITARIA, 1989-1995

El 1o. de abril de 1989 el licenciado Raúl Padilla López asumió la rectoría de la Universidad de Guadalajara. En su discurso de toma de posesión señaló que tenía plena conciencia de que se vivían tiempos difíciles, pero que las épocas de crisis eran terreno fértil para audaces aprendizajes colectivos e institucionales. Apuntó que como institución, la Universidad de Guadalajara era parte de la estructura del Estado y que, como tal, sin menoscabo de su independencia y libertad, no podía ni debía sustraerse a la coordinación gubernamental. Señaló que en momentos en que la nación atravesaba por un difícil tránsito, cuyas circunstancias exigían la modernización del país, las universidades estaban obligadas a revisar sus programas y estrategias de desarrollo. De ahí que en la Universidad de Guadalajara, donde se reconocía la necesidad del cambio, los términos y los contenidos de la modernización se definirían en un marco de concertación de acuerdo con los principios y valores que le daban identidad. Con el ánimo de sentar las bases para la discusión colectiva e institucional, señaló algunos aspectos que habrían de considerarse para repensar críticamente a la Universidad, donde el concepto clave, dijo, sería el de "flexibilidad".

En primer término destacó la necesidad de transformar las estructuras académicas y administrativas en estructuras ágiles, versátiles y diferenciadas a fin de superar el deterioro y atraso académico derivado del crecimiento y la baja capacidad de respuesta a las exigencias del entorno social; señaló que la flexibilización no significaría elitización sino que, con apego a la democracia educativa -principio que la Universidad de Guadalajara había encarnado y realizado históricamente-, de lo que se trataba era de promover un alto nivel académico. Para ello, señaló que flexibilizar significaría reorientar la matrícula con especial atención hacia la educación técnica, las ciencias exactas, ingenierías y agropecuarias, pero consolidando, a la vez, a las ciencias sociales y humanidades; se mejoraría el bachillerato propedéutico, favoreciendo un modelo

pedagógico que tuviera a la interrogante y a la investigación como ejes articuladores del proceso enseñanza-aprendizaje; se desarrollaría una intensa actividad de orientación vocacional para hacer coincidir las nuevas demandas de profesionales con las expectativas y el talento natural de los aspirantes; se buscaría diversificar aún más la oferta educativa, generando opciones profesionales directamente ligadas al desarrollo regional; los *currícula* deberían ser abiertos y adaptables, capaces de incorporar los avances científicos y técnicos a nivel mundial; se avanzaría en el establecimiento de sistemas de educación abierta y continua que fortalecieran los lazos con la comunidad profesional y se reorganizarían las unidades académicas con el objeto de incrementar su capacidad de respuesta con sus entornos.

Como condición indispensable para hacer posibles los contenidos de la flexibilización señaló, en segundo lugar, la necesidad de revalorar el quehacer intelectual y a los académicos mismos. Anunció que la creación de un clima intelectual propicio, así como de las condiciones materiales necesarias para el desarrollo académico, serían una prioridad en su gestión. Para ello se buscaría la profesionalización integral de la vida académica por la vía de la revisión de los salarios, la implementación de programas de formación y actualización y el desarrollo de los servicios de apoyo.

En el tercer punto de la agenda planteó la necesidad de integrar y redefinir el sistema académico de la Universidad, a fin de permitir una mayor interacción entre escuelas, facultades, centros e institutos de investigación, a la vez que una mejor sintonía con el entorno social. La formación de redes cruzadas de contacto y apoyo evitaría duplicidades y propiciaría los enfoques interdisciplinarios sobre la base de la especialización departamental.

En cuarto lugar reiteró la voluntad de continuar dando un apoyo decidido a la investigación científica y de vincularla estrechamente con los programas de

posgrado existentes; en su momento se crearían otros en áreas estratégicas para el desarrollo regional. Por lo pronto anunció la puesta en marcha de un programa interdisciplinario de investigación en necesidades básicas de la población, tales como salud, nutrición, vivienda, educación, identidad cultural, urbanismo y ecología.

Consideró también prioritario vincular más estrechamente el quehacer universitario con los sectores productivos de la región, alentando la investigación y los desarrollos tecnológicos directamente ligados a la producción agropecuaria e industrial. Al respecto señaló que la Universidad podía convertirse en un promotor eficaz de estrategias alternativas de desarrollo, educando más para el trabajo productivo que para el empleo.

Con el fin de atender las exigencias del desarrollo artístico y cultural de Jalisco, anunció que se convocaría a la comunidad artística para que contribuyera a definir las estrategias que la Universidad debería implementar para la creación, promoción, preservación y difusión de los impulsos culturales de la sociedad.

Señaló que las dimensiones y la magnitud de la Universidad de Guadalajara obligaban a la descentralización de los servicios administrativos; la eficiencia de la administración universitaria se mediría por la eficacia con que apoyara al desarrollo académico, por lo que se promovería, en el corto plazo, el reordenamiento de la administración central. Se revalorizaría la actividad administrativa, pero subordinada en todo momento a la lógica académica, fuente legítima de la autoridad institucional. Para ello se impulsaría un sinnúmero de servicios y prestaciones que coadyuvaran al mejor desempeño de los trabajadores administrativos y de servicios, tales como la recreación y el fomento deportivo, becas, comedores y otros servicios como apoyo indirecto al salario.

Manifestó que mientras en el país estaba cobrando fuerza la idea de crear

un sistema de universidades nacionales competentes con el objeto de equilibrar matrículas y presupuestos, la Universidad de Guadalajara debería estar pensando ya en su regionalización, lo que contribuiría, entre otras cosas, al necesario desarrollo de los municipios. Con ese propósito se conjugarían esfuerzos con las iniciativas que al respecto adoptara el gobierno del estado.

Por último insistió en que la transformación universitaria podía y debía pasar por una rica y activa concertación multilateral con la administración pública, los sectores productivos, la comunidad intelectual y las diversas asociaciones civiles intermedias, con los que la Universidad de Guadalajara buscaría organizar y establecer espacios de diálogo y mecanismos permanentes de comunicación. Pero el proceso de cambio también debería ser un auténtico ejercicio de democracia interna, por lo que se respetaría y se haría valer el marco normativo que garantizaba la integración democrática de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. Los cambios, dijo, no tenían por qué ser improvisados ni desordenados; por ello la planeación y la evaluación permanentes serían fundamentales para la renovación de la vida universitaria en su conjunto. Al respecto señaló que se coordinarían esfuerzos con el resto de las universidades del país, particularmente con las de la región de occidente y que se seguiría contribuyendo al fortalecimiento de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, confiados en que ese organismo se perfilara, cada vez más nítidamente, como un legítimo representante de las comunidades universitarias y fuera ésta la base de su interlocución crítica y civil con el gobierno.

Para concluir manifestó que si bien estos eran algunos aspectos que debían contemplarse en la renovación de las instituciones de educación públicas, el proceso requería cuantiosos recursos financieros. Toda modernización implicaba costos y la Universidad de Guadalajara no carecía de voluntad ni de concepción de cambio; tampoco de instrumentos ni de recursos humanos para llevarlo a

cabo; se carecía, eso sí, de recursos financieros, por lo que se reclamaba al gobierno federal una mayor atención a los aspectos prioritarios de la nación y menos a los intereses ilegítimos de las grandes corporaciones financieras. Preciso que la Universidad se obligaría a racionalizar su presupuesto, reduciendo el porcentaje en gasto administrativo y elevando porcentualmente el destinado a actividades directamente académicas. La Universidad, por su parte, buscaría y crearía fuentes alternativas de financiamiento, canalizando inversión productiva para hacer rentables algunas dependencias que, a manera de empresas, ya estaban operando; se desarrollaría también un sistema de servicios parauniversitarios y se acudiría a los egresados para que a través de diversos programas pudieran retribuir a su Universidad la educación que solidariamente ésta les había brindado.

Las circunstancias de la época, dijo, reclamaban una nueva universidad. Con estas propuestas generales -que en lo fundamental replicaban el nuevo emplazamiento gubernamental- Padilla López exhortaba a construirla por la vía de *la reforma*.

2. EL TROPIEZO DE LA REFORMA¹

Con mucha razón señala Maurice Kogan (1987, 56) que no hay, quizá, ninguna otra zona de actividad donde los focos de interés sean tan públicos y los modos de operación tan privados como en la educación superior. En ninguna otra área se experimenta una tensión tan fuerte entre las expectativas de responder a las más altas normas de responsabilidad social y el arraigo profundo en los derechos de los individuos de perseguir intereses personales y de grupo. De ahí que, según este autor, la naturaleza difusa de los objetivos de las instituciones de educación superior, que afectan por igual sus relaciones internas y externas, sea un campo experimental para poner a prueba no sólo muchas de las más

importantes generalizaciones acerca de la vida social, sino también de las relaciones entre la naturaleza de los objetivos y los patrones de poder y autoridad, particularmente a través de analizar los procesos mediante los cuales emergen las cuestiones, se generan los conflictos, se negocian y se convierten en políticas.

Como veremos en el caso concreto de la Universidad de Guadalajara, el costo de oportunidad (Kogan 1987, 61)² que la decisión de *la reforma* implicó en el contexto del nuevo emplazamiento gubernamental llevó, por un lado, a la necesidad de sancionar nuevos arreglos institucionales y, por otro, a la búsqueda de un nuevo patrón de intercambio entre la Universidad y los actores del campo de la educación superior.

Con la llegada de Raúl Padilla López a la rectoría de la Universidad de Guadalajara una nueva generación de dirigentes universitarios parecía consolidar su hegemonía en la institución.³ Sin embargo, la sola propuesta de *reforma* por parte de Padilla López generó tal efecto de ruptura al interior del grupo hegemónico que marcó las líneas de fuerza de una inminente contienda.

En efecto, la idea de la *reforma* como símil de movimiento perfiló dos concepciones encontradas pero igualmente inciertas, en la medida en que *la reforma* no era garantía de que se avanzara en la dirección deseada: mientras que para los sectores tradicionales, celosos de sus privilegios y prerrogativas, la *reforma* amenazaba con desarticular la lógica del funcionamiento institucional abonada por el corporativismo y la burocracia, para los sectores más identificados con la necesidad del cambio, entre los que se encontraba el personal académico de carrera, la *reforma* suponía un elemento suficientemente perturbador que abría una vía experimental de recreación institucional y que prometía que el sistema regulado por lealtades políticas cederían su lugar paulatinamente a un sistema basado en el reconocimiento de las destrezas y los logros individuales.

De modo que como señala Gradilla (1993, 352), las primeras expresiones del conflicto pusieron en claro que el nuevo orden institucional -y el destino de *la reforma*- no habría de ser, como tradicionalmente lo había sido, el fruto de un acuerdo negociado entre las partes sino, por el contrario, el resultado de una medición abierta de fuerzas. En estas circunstancias, la batalla se centró en obtener la mayoría de escaños en el Consejo General Universitario, para lo cual era necesario ganar primero, dada la estructura corporativa del poder universitario, el control de los gremios organizados; la renovación de mandos en la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG), en la Federación de Profesores Universitarios (FPU) y en el Sindicato Unico de Trabajadores de la Universidad de Guadalajara (SUTUdeG) ya no sería producto de un acuerdo cupular en torno a la candidatura única, sino resultado de procesos electorales. Para ello, la estrategia de Padilla López consistió, en pocas palabras, en promover a grupos afines al proyecto de rectoría, capaces de sustituir a las dirigencias gremiales afines a la "vieja guardia" universitaria, para quienes tras del slogan de la "Excelencia académica y la Vida Democrática" se pretendía hacer de la Universidad de Guadalajara una universidad elitista.

Tras varios meses de conflicto en los que la Universidad osciló entre reacciones de defensa y parálisis por un lado e impulsos de desbloqueo y efervescencia por el otro, el proyecto de rectoría fue paulatinamente objeto de diversas expresiones de apoyo que vinieron a fortalecer la autoridad y el liderazgo de Padilla López. A la postre, se impuso el peso de la institucionalidad y con una cómoda mayoría en el Consejo General Universitario, con el apoyo tácito del gobierno local y federal y con el beneplácito de la opinión pública local, Padilla López logró ganar el consenso para *la reforma* y la agenda institucional entraba en sintonía con la agenda sectorial y con las posibilidades de cambio que el nuevo contexto exigía.

3. LA EVALUACION INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA.

Mientras en la Universidad de Guadalajara se dirimía el conflicto derivado del proyecto de *reforma*, en el contexto nacional, como ya vimos, se había definido a la evaluación institucional como una de las modalidades contingentes para elevar la calidad de la educación superior.⁴ Con la aprobación de la *Propuesta* formulada por la ANUIES en julio de 1990, el proceso de evaluación institucional entró en su etapa de arranque.

a) Etapa de arranque (1990)

Esta primera etapa consistió, como ya vimos, en la realización del primer ejercicio de autoevaluación institucional a realizarse entre julio y agosto de 1990. En la Universidad de Guadalajara la agencia administradora de esta política fue el Departamento de Planeación y Desarrollo (DEPLADE).

Creado desde 1976 a partir de las recomendaciones hechas por la ANUIES a principios de los setenta, el DEPLADE había surgido, como vimos en el capítulo 4, con el objeto de brindar asesoría técnica a la rectoría. Su organigrama original incluía la dirección, las áreas de patrimonio físico universitario, la pedagógica, la de vinculación con el sistema económico-social y la de servicios de apoyo administrativo. Con el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) en 1978, el Departamento operó -sin cambio de denominación- como la Unidad Institucional de Planeación. Al paso del tiempo, la estructura interna del DEPLADE se fue diferenciando y especializando funcionalmente, lo que permitió cierto juego de intereses al interior de esa dependencia.

De hecho, al momento de la creación de la CONAEVA, el entonces titular

de la coordinación de evaluación -que aunque oficialmente no existía como tal pero funcionaba- del DEPLADE fue designado representante de la Universidad de Guadalajara en el grupo técnico. Sin embargo, abrigando la expectativa de que con el tiempo se crearía en la Universidad un Departamento de Evaluación independiente del DEPLADE,⁵ este funcionario optó por bloquear el flujo de información derivado de los trabajos de la CONAEVA, lo que generó cierta confusión al interior del DEPLADE y de la propia Universidad de Guadalajara en torno a la metodología a utilizarse. Luego de que las autoridades correspondientes le aclararan que la evaluación era, según se viera, el principio o el final de la planeación y que por lo tanto no era conveniente la creación de un Departamento de Evaluación, a partir de la Asamblea de la ANUIES celebrada en Tampico en julio de 1990 correspondió a la propia titular del DEPLADE representar a la Universidad de Guadalajara en el grupo técnico de la CONAEVA. Fue en estas circunstancias que debía entregarse el primer ejercicio de autoevaluación solicitado por las autoridades sectoriales.

Entre los acuerdos aprobados en Tampico estaba el de que este primer ejercicio de autoevaluación se realizara independientemente de la metodología propuesta por la CONAEVA dado que, aparte de su complejidad técnica y de que reducía la evaluación a un problema de orden instrumental de cuantificación y medición para el cual las estadísticas institucionales en la mayoría de los casos no estaban actualizadas, los datos requeridos por el formato sólo buscaban satisfacer los requerimientos de la SESIC para negociar el presupuesto sectorial ante las autoridades hacendarias.

De ahí que el primer problema en la implementación de la evaluación institucional surgió precisamente de la ambigüedad de la metodología a utilizarse, que sancionó en los hechos el arbitrio de las instituciones. Aunque por un lado estaba el acuerdo aprobado por la ANUIES, por el otro estaba la voluntad política que respaldaba al proyecto y que impelía al acatamiento del formato.

En la Universidad de Guadalajara el proceso de *reforma* había exigido la elaboración de un diagnóstico sistemático que había permitido avanzar en la actualización de la estadística básica. Estos trabajos -que más adelante dieron sustancia al Plan de Desarrollo Institucional⁶- fueron la base de la información contenida en el primer ejercicio de autoevaluación. En lo fundamental, en el ejercicio se señalaron las características históricas y filosóficas de la Universidad, la situación que prevalecía en torno a sus funciones sustantivas y las características de su personal académico, administrativo y de servicios; incluía también un listado de los principales problemas, de los logros alcanzados a lo largo de la década de los ochenta y un planteamiento sobre la estrategia de desarrollo institucional hacia 1995, a la luz tanto de los ejes de *la reforma* en marcha como de los lineamientos oficiales. En la preparación del documento de 56 páginas -que se realizó en sólo 48 horas- participaron alrededor de quince personas, entre personal del propio DEPLADE y representantes de los subsistemas académico, administrativo y de extensión y difusión de la cultura.

Sin embargo, la evaluación institucional, en tanto práctica social que involucra principios y criterios fundantes, actos de institución, actores y consecuencias (Granja 1991, 223) no estuvo exenta de dificultades. De hecho, el proceso de implementación permitió identificar algunos mecanismos políticos fundamentales que operan en la arena institucional. En efecto, para muchos directores de dependencias que veían a la evaluación institucional como una imposición de la SEP, el ejercicio de autoevaluación sólo representaba una sobrecarga de trabajo burocrático, por lo que entregaban la información como querían y no en los términos en que les era solicitada; para otros, contrariados por tener que proporcionar al DEPLADE información que habitualmente sólo tenían que reportar a dependencias universitarias específicas, la evaluación era un mecanismo administrativo de control, frente al cual se resistían como una forma de autoprotección. En más de una ocasión tuvo que intervenir el propio rector para obligar a entrar en filas.

b) Etapa de desarrollo (1991-1992)

El balance general del primer ejercicio de autoevaluación realizado por las instituciones de educación superior públicas puso de manifiesto la vulnerabilidad de la política derivada tanto de su definición como modalidad contingente de solución como de su adaptación a los contextos locales. En el primer caso, por ejemplo, la condicionalidad de financiamiento adicional a la entrega formal de los reportes de autoevaluación se tradujo en una respuesta prácticamente generalizada que bien pudiera interpretarse como un síntoma de que se está en el camino de generar una "cultura de la evaluación" como soporte de la ética del trabajo académico (Fuentes, Gago y Ortega 1991, 13); sin embargo, como advierte Berman (1993, 301), el simple listado de agencias administradoras no sólo no es un indicador preciso de la eficacia de la política, sino que nos previene sobre el riesgo de lo que él denomina la "falacia de la adopción", esto es, suponer que el proyecto adoptado equivale y es igual a la práctica implementada.

En efecto, en el análisis de la implementación desde la perspectiva de su adaptación a los contextos locales se observó una tensión en ese sentido: por un lado, el acatamiento formal en términos de tiempos y en el empleo de la guía metodológica propuesta por la CONAEVA, lo que no impidió, por el otro, que los reportes de autoevaluación se convirtieran en catálogos de carencias y necesidades que toda vez que dejaban a buen resguardo todo indicador de improductividad institucional y fincaban responsabilidades externas, especialmente al gobierno en materia de financiamiento (Fuentes, Gago y Ortega 1991, 7), justificaban las demandas por recursos del FOMES.

Como consecuencia de esta lógica producto-aportación sancionada por el FOMES, la segunda etapa de la evaluación institucional tuvo como principal objetivo el que las instituciones proporcionaran información sobre el desempeño de sus funciones durante 1991 y particularmente sobre el grado de avance de los

proyectos específicos de modernización, a fin de valorar las discrepancias entre la ejecución real y los objetivos de calidad asignados a la ejecución en sus perfiles deseados (ANUIES 1992, 7).

En la Universidad de Guadalajara el proceso de reordenación de la administración central estipulado en el proyecto de *reforma* llevó a que en 1991 el DEPLADE se transformara en la actual Dirección de Planeación, Evaluación y Desarrollo (DIRPLED), con el objeto de incorporar oficialmente a las tareas institucionales el concepto de "evaluación" y de legitimar la racionalidad estratégica en el desarrollo institucional de largo alcance; el cambio de denominación sancionó también una nueva estructura interna de la dependencia, más apegada a las funciones que ya venía realizando y que se concretaron en la existencia de cinco coordinaciones: de Planeación, de Estudios Estratégicos, de Informática y Biblioteca, de Análisis Financiero y Estadístico y de Evaluación.⁷ Fue a través de esta última coordinación que se realizó el segundo ejercicio de autoevaluación en julio de 1991 y que requirió nueve meses de trabajo.

Con el propósito de que este segundo ejercicio de autoevaluación no fuera percibido por la comunidad universitaria como un proceso verticalmente establecido que irrumpía en el orden institucional, en sus modos organizacionales, en su temporalidad interna y en sus márgenes de significación (Granja 1991, 224), sino que se fundamentara en la intervención de los actores sobre el trabajo institucional, la DIRPLED diseñó un esquema de interpelación mediante la aplicación de una encuesta entre los directores de las dependencias para conocer la concepción predominante sobre la evaluación y recuperar las posibles propuestas que surgieran. De los 130 cuestionarios que la DIRPLED envió a las distintas dependencias universitarias, sólo fueron contestados y devueltos 37. El dato sugiere, como señala Berman (1993, 294), que mientras mayor es la cantidad de acuerdos intraorganizacionales necesarios para implementar una política, mayores serán también la incertidumbre y las dificultades en su

implementación.

De acuerdo a las respuestas aportadas, mientras algunos directores coincidían en que la evaluación permitía conocer el grado de avance o retroceso en el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos en sus propios planes de desarrollo, por lo que no debía ser realizada por un cuerpo técnico especializado sino que debería ser una tarea en la que participaran todos los involucrados, para otros, la evaluación era un ejercicio espúreo debido a los techos financieros que limitaban, en los hechos, los procesos de planeación a nivel de las dependencias. Esta información, depurada y sistematizada, dió lugar a la concepción institucional sobre la evaluación que quedó incorporada en el segundo ejercicio de autoevaluación.

Por otro lado, para capturar la información sobre el desempeño institucional contenida en el segundo ejercicio, la DIRPLED elaboró y envió a los subsistemas -académico, de extensión y administrativo- y a un sinnúmero de dependencias "sueltas" que no tienen un sistema de adscripción definido, dos encuestas: la primera para actualizar cualitativamente la estadística básica -en función de los indicadores solicitados por la CONAEVA y que implicaron un gran problema de vaciado en un sistema de manejo electrónico; la segunda, más cercana a la guía metodológica, para allegarse información sobre el avance logrado en torno a los ejes de *la reforma* -en función del Plan de Desarrollo Institucional. Finalmente se anexó una evaluación rudimentaria -a partir de los reportes académicos y financieros- de los proyectos apoyados por el FOMES. Fué así que en lo fundamental la DIRPLED se encargó de elaborar el planteamiento general, la metodología y los instrumentos para la evaluación, aunque mantuvo, al parecer, una gran apertura para que las dependencias los adecuaran y profundizaran.

Entre las dificultades detectadas por la propia DIRPLED en la

implementación de la evaluación en este segundo ejercicio se encontraron las siguientes: las dependencias tuvieron poco poder de convocatoria en su propia área de adscripción, ya que en ocasiones existía resistencia y oposición al proceso debido a que lesionaba intereses personales y/o de grupo, lo que generó retención y/o distorsión de la información; para la mayoría de los actores universitarios la evaluación medía el número de productos o metas cumplidas pero dejaba de lado la valoración del impacto social de las mismas; con mucha frecuencia no se reconocía la necesidad de que la comunidad participara en la evaluación institucional.

Aunque desde el punto de vista de la DIRPLED la evaluación debe estar estrechamente ligada a la planeación, en la experiencia esto no se ha dado de manera consistente. De hecho, al momento de realizarse este segundo ejercicio de autoevaluación se encontró que no todos los subsistemas ni todas las dependencias habían elaborado sus propios Planes de Mediano Plazo (PMP's) ni sus Programas Operativos Anuales (POA's) a partir de los cuales se podrían definir los parámetros para que cada instancia -y la propia institución- autoevaluara su propio desempeño.

De ahí que con el propósito de oficializar y respaldar institucionalmente los procesos de autoevaluación, se encuentra en proceso de creación el Sistema Institucional de Planeación, Presupuestación y Evaluación (SIPPE),⁸ que consistirá en una red de Unidades de Planeación y Evaluación (UPE's) que tendrán la responsabilidad de promover y coordinar las labores correspondientes al nivel de subsistema o dependencia en futuros ejercicios.

Por último, es importante señalar que este segundo ejercicio tiene la virtud de ser el primero en su género, y el único hasta ahora a nivel nacional, que se publica como libro, con el propósito de que la autoevaluación no quede en calidad de "documento interno", sino que todo aquel que quiera saber como se ve la

Universidad a sí misma la conozca.⁹ Además, la intención es que esta política, a la larga, genere efectos disciplinantes entre las propias dependencias, que deberán ser más cuidadosas con la información que proporcionen.¹⁰

Por su parte, para la realización del tercer ejercicio de autoevaluación, que se concluyó en octubre de 1992,¹¹ la DIRPLED procedió a volver al esquema original y reorganizó internamente a las coordinaciones de Planeación y Evaluación bajo una misma dirección. En el procesamiento de la información y en la elaboración del documento final participaron siete personas.

En lo general se procedió igual que para la elaboración del segundo ejercicio, esto es, a través de cuestionarios aplicados a los subsistemas y demás dependencias. El diseño, piloteo y ajuste del instrumento implicó un trabajo intenso de dos meses; también se recurrió a la entrevista cuando ello fue necesario. La aplicación del cuestionario supuso tiempos de entre cuatro y cinco meses, en el transcurso de los cuales la DIRPLED proporcionó asesorías a los directores de dependencia que así lo solicitaron; por último, la integración de la información y redacción de los sucesivos borradores hasta la versión definitiva implicó dos meses más de trabajo.

En el caso de este tercer ejercicio (Universidad de Guadalajara 1992b), los requerimientos de una estadística básica más depurada exigieron un trabajo muy minucioso, ya que cada rubro -docencia, investigación, extensión y funciones adjetivas- exigió un formato muy específico; y en muchos casos, el mismo rubro exigió información de distintas dependencias. Por ejemplo, la información sobre planes y programas de estudio de licenciatura fue proporcionada por la Dirección de Educación Superior, pero la información sobre el personal docente de ese nivel -número de maestros, categorías, cargas asignadas, etc.- fue proporcionada por la Dirección General Administrativa. A partir de la captura de la información proporcionada en los formatos, se hizo el vaciado agregado de la información; de

ahí se discriminó la información pertinente para incorporarse al tercer ejercicio de autoevaluación.

Aunque todavía hace falta desarrollar más una metodología orientada a evaluar aspectos cualitativos, en este tercer ejercicio se hizo particular énfasis en los juicios de valor que los propios involucrados emiten con respecto al desempeño de sus propias áreas. Esto es, más allá del dato, se insistió en la valoración crítica que los propios actores atribuyen a su quehacer cotidiano.

Como un producto derivado de los ejercicios de autoevaluación, el DIRPLED se ha comprometido ante FOMES a capturar la estadística básica en un sistema de manejo electrónico para ponerlo al servicio de cualquier usuario interesado.¹²

Etapa de consolidación (1993-1994)

Aunque todavía no están definidos oficialmente los tiempos para la entrega del cuarto ejercicio de autoevaluación, en la Universidad de Guadalajara ya se trabaja en ello.¹³ Se plantea abordarlo desde una perspectiva de mediano plazo y a partir de investigaciones particulares, como seguimiento de egresados y perfil de estudiantes, por ejemplo.

4. UNA AGENDA NECESARIA

En principio, la cuestión más importante será la continuidad de las políticas hacia la educación superior. En el supuesto de que la evaluación institucional será -más que una moda sexenal- un impulso estratégico para establecer una ética de la competencia orientada a regular las respuestas de las instituciones individuales y, en consecuencia, el cambio sectorial a largo plazo, enseguida pasamos a

plantear, a nuestro juicio, algunas cuestiones que estarán presentes en la agenda institucional de la evaluación a corto plazo.

En primer término, con la inminente creación del Sistema Institucional de Planeación, Presupuestación y Evaluación (SIPPE) se institucionalizará también la estructura de poder de este dispositivo, encargado de convocar y supervisar los procesos de planeación, presupuestación y evaluación. Como ya señalamos, estará encabezado por el Consejo Universitario de Planeación, Presupuestación y Evaluación (COUPPE) que, presidido por el rector, estará integrado por los titulares de la Dirección General Académica, de la Dirección de Planeación, Evaluación y Desarrollo, de la Dirección General de Extensión Universitaria, de la Dirección General Administrativa, de la Tesorería General y del Departamento de Presupuesto. Como artefacto organizacional, el COUPPE estará limitado por su naturaleza cupular y por las reglas del sistema de decisión, según queden constituidas, lo que determinará profundamente sus resultados. Los criterios de desempeño que emplee para atender las necesidades y propuestas de la red de Unidades de Planeación y Evaluación (UPE's) estarán condicionados también por su particular microcultura, por los modelos dominantes de racionalidad y por su capacidad para definir problemas e inventar soluciones mejores. Al respecto, un riesgo bien puede ser que el SIPPE se constituya en un *remake* del SINAPPES a nivel institucional y que los objetivos de la evaluación, en tanto flujo continuo de información para orientar *la reforma*, se diluyan progresivamente lo mismo en la complejidad de las decisiones técnicas del proceso o en la inoperancia de los mecanismos de coordinación derivada de las necesidades de automantenimiento de la institución.

En segundo término, y como un posible contrapeso a la fuerza de las situaciones adquiridas y a la pesantez de los arreglos estructurales que caracterizan a los artefactos organizacionales, el proceso de reforma ha sancionado -en la búsqueda de fuentes complementarias de financiamiento- la

incorporación de nuevos actores en la escena institucional, cuya presencia posiblemente modificará el patrón de autoridad. Es el caso, por ejemplo, de numerosos patronatos vinculados a escuelas y facultades, en los que participan egresados, padres de familia y colegios de profesionistas; también es el caso del sector empresarial, que bajo el concepto de "vinculación para el desarrollo", ha sido invitado a involucrarse en los trabajos de planeación y evaluación de las actividades universitarias. Estos nuevos grupos de interés demandarán posiblemente una nueva actitud hacia la evaluación institucional, más orientada a satisfacer sus expectativas y sus prioridades hacia el cambio.

La presencia de estas nuevas racionalidades en acción podría eventualmente generar que la evaluación, en tanto actividad particularmente autorreferente, se aplicara al propio proceso de evaluación -Michael Scriven la denominó "metaevaluación" (citado por Stufflebeam y Shinkfield 1987, 352)-, a fin de evaluar la calidad de los instrumentos de la propia evaluación y determinar en qué medida la evaluación institucional solventa el objetivo para el que fue diseñada: el mejoramiento de la calidad de la educación superior.

En otras palabras, si de acuerdo con Stufflebeam y Shinkfield (1987, 17-20) la evaluación es la práctica de enjuiciar y/o perfeccionar sistemáticamente la valía o el mérito de un objeto en función de las expectativas de diversas audiencias, el proceso de evaluación institucional debiera aportar información para enjuiciar y/o mejorar la calidad de los servicios educativos en función de sus distintas clientelas; sin embargo, todo indica que hasta ahora esto no ha sido así. Consideremos dos cuestiones por ejemplo.

Primera: la metodología utilizada en el proceso de evaluación institucional, como hemos visto, sólo permitió "enjuiciar" aquellos indicadores de desempeño susceptibles de ser medibles y obvió los objetivos de rendimiento más difíciles de cuantificar; se impuso así la "ley del instrumento", que ilustra la reducción de

la evaluación al método (Kaplan, citado por Stufflebeam y Shinkfield 1987, 71). Y como bien señala Lewis Elton (1992, 25), el remedio bien puede ser peor que la enfermedad, ya que hasta ahora nadie ha legado aunque sea un sólo indicador de desempeño que disponga de un amplio consenso entre la comunidad académica. Si la medición de desempeño se encuentra en pañales, aquellos que utilizan indicadores de desempeño, sea en relación a la docencia o a la investigación, debieran utilizarlos con mucha precaución. De hecho, harían bien en atender a la advertencia que anualmente hace el Comité de Vicecancilleres y Directores del Reino Unido: "el uso indiscriminado de estos indicadores puede dañar seriamente la salud de su universidad". En síntesis, no basta la estimación cuantitativa por sí sola para garantizar la elevación del nivel de los resultados.

Segunda: si como ya señalamos la evaluación debiera proporcionar información para valorar el grado de satisfacción alcanzado en torno a las expectativas de calidad de los usuarios frente a un objeto dado, entonces la evaluación institucional debiera centrarse también en valorar el grado en que el quehacer institucional satisface las expectativas de calidad y las necesidades de los distintos sectores universitarios -maestros, estudiantes, investigadores, funcionarios- y de sus interlocutores con el medio pertinente -asociaciones de profesionistas, agencias patrocinadoras y empleadores entre otros. Sin embargo, la definición e implementación del proceso de evaluación institucional sólo atendió a las expectativas y necesidades del Estado, quien en su calidad de administrador de los recursos que la nación destina a la educación superior, se autoerigió en el sustituto del consumidor. En todo caso, en tanto sustituto del consumidor, el Estado debiera preocuparse más por juzgar si con la evaluación institucional se alcanzaron las metas de calidad y se contribuyó al bienestar de los usuarios de la educación superior y no tanto por ampliar su esfera de influencia y poder frente a las instituciones. La creación del FOMES, sin embargo, apunta más en esta última dirección.

Como ya vimos, la insolvencia de la evaluación institucional se deriva también de la estructura de poder sancionada con la creación de este dispositivo. En los hechos, la lógica producto-aportación que sustenta al FOMES llevó a concebir a la evaluación institucional como un producto terminal, sin utilidad alguna en términos del perfeccionamiento y la redefinición de los medios para alcanzar los objetivos. En este sentido, cabe preguntarse en qué medida la lógica del producto-aportación solventa el logro de la calidad.

En el caso de la Universidad de Guadalajara,¹⁴ por ejemplo, se solicitó apoyo del FOMES para 56 proyectos de modernización universitaria correspondientes al ejercicio 1991. De éstos, sólo tres eran continuaciones de proyectos convenidos con el FOMES un año atrás; los 53 restantes eran proyectos nuevos. Si en términos prácticos la evaluación debe estar orientada al perfeccionamiento de un objeto y, en consecuencia, a la redefinición de los medios para alcanzar el objetivo de calidad, entonces resulta evidente que la evaluación debe poner el énfasis en el proceso, a fin de detectar las contingencias que permitan determinar si un proyecto se prolonga, repite, amplía o modifica. En este sentido, la evaluación solvente orienta la toma de decisiones. Lamentablemente este no parece haber sido el caso con respecto a los 53 nuevos proyectos para los cuales la Universidad de Guadalajara solicitó apoyo del FOMES en 1991.

En este sentido, quizás el reto más importante que plantea la evaluación institucional a las universidades, y particularmente a la Universidad de Guadalajara en la actual coyuntura de *reforma*, sea el de que efectivamente sirva para fundamentar la toma de decisiones. Es un hecho que en la mayoría de las instituciones la autoevaluación institucional hasta ahora sólo se ha asumido como un ejercicio de carácter formal y obligatorio, que no se toma en cuenta para diseñar o corregir políticas, modificar programas o asignar recursos internamente. En este sentido, las potencialidades de la evaluación están abiertas a la

imaginación, por ejemplo: a nivel institucional sería muy recomendable replicar los procesos de evaluación por dependencias, en los que éstas tuvieran que competir por bolsas adicionales de recursos para fortalecer proyectos específicos de sus propios planes de desarrollo en tiempos perentorios. Si cumplidos los plazos establecidos por las propias dependencias, la evaluación de los proyectos mostrara resultados positivos, se estaría en la dirección del mejoramiento; en caso contrario, el financiamiento y el proyecto se cancelarían. Una medida de esta naturaleza llevaría a que los recursos institucionales se ejercieran, al margen de criterios políticos, en aquellas áreas en las que la institución, aún sin saberlo, cuenta con talentos naturales que serían los que eventualmente redefinieran las fortalezas de la propia institución.

Notas

1. Una bien documentada fuente sobre los conflictos que se suscitaron en la Universidad de Guadalajara luego de la llegada de Padilla López a la rectoría es la tesis doctoral de Gradilla (1993), particularmente pp. 342-418.

2. El autor utiliza esta expresión en el sentido de las "deudas" que con frecuencia contrae un actor a fin de garantizar apoyo para su política y que eventualmente tiene que "saldar", ya sea por la vía de intercambiar apoyo a las políticas desplegadas por otros actores, de ajustar sus propósitos originales a los objetivos de los otros o de respaldar, con su influencia o credibilidad, una política que genera malestar.

3. Gradilla (1993) señala que esta nueva generación de dirigentes universitarios estaba liderada por Alvaro Ramírez Ladewig, quien "heredó" el control político de la Universidad de Guadalajara tras el asesinato de su hermano Carlos, quien fuera el "guía histórico" de la Universidad hasta 1972. Sin embargo, según el autor, mientras el poder de Carlos residía en su función de "actor bizagra" entre la universidad y el Estado, Alvaro había roto con el "sistema" por considerar que la muerte de su hermano se había perpetrado por "razones de Estado". De ahí que Ramírez Ladewig controlara los ejes del poder universitario fundamentalmente a través del control clave de la sucesión presidencial en la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) -que utilizaba como instrumento de presión tanto frente al Estado como al interior del Consejo General Universitario-, cuyos ex-presidentes controlaban, a la vez, los canales institucionales de negociación con el gobierno, como la Federación de Profesores Universitarios (FPU), el Sindicato Unico de Trabajadores de la Universidad de Guadalajara (SUTUdeG) y la misma rectoría. Cabe señalar que el propio Padilla López había sido presidente de la FEG de 1977 a 1979, de donde pasó a hacer carrera como funcionario, centrando su estrategia en el desarrollo académico de la universidad.

4. Este proceso, como vimos en el capítulo 5, se caracterizó tanto por la tensión SEP-ANUIES como por la tensión ANUIES-universidades; en el marco de ésta última, la Universidad de Guadalajara tuvo una activa participación: aunque sin éxito, como vimos, abanderó la propuesta de crear una asociación de universidades públicas al margen de la ANUIES -inquietud a la que quizá respondió la creación de los Consejos Especiales en los estatutos reformados de la ANUIES; promovió, aunque también sin éxito, cambiar el método para elegir al secretario general ejecutivo de la propia Asociación; a la Reunión Ordinaria de la ANUIES celebrada en enero de 1990, la UdeG asistió con un paquete de ponencias que trataban desde la recomposición de las relaciones Estado-Universidad y la creación de una Secretaría de Educación Superior hasta un

anteproyecto de nuevos estatutos para la ANUIES. Estas acciones, sin embargo, bien pueden interpretarse desde la sabiduría popular contenida en el refrán "a río revuelto, ganancia de pescadores". Esto es, en un contexto en que se redefinían las relaciones entre los actores del campo, Padilla López buscaba ampliar y diversificar sus dominios de inversión.

5. Del que muy probablemente él sería designado director.

6. Elaborado por el DEPLADE y publicado con el título *Una visión al futuro* en mayo de 1990 (Universidad de Guadalajara 1990a).

7. Cabe señalar que actualmente esa dependencia recibe un importante apoyo de agencias financiadoras gubernamentales para realizar siete proyectos de investigación para el desarrollo; situación que, dicho sea de paso, le ha generado a la DIRPLED tensiones frente a la Coordinación de Ciencias Sociales de la propia Universidad, debido a que se percibe como una especie de "usurpación de funciones".

8. Que estará encabezado por el Consejo Universitario de Planeación, Presupuestación, Programación y Evaluación (COUPPPE) presidido por el rector. El COUPPPE estará integrado por los titulares de la Dirección General Académica, de la Dirección de Planeación, Evaluación y Desarrollo, de la Dirección General de Extensión Universitaria, de la Dirección General Administrativa, de la Tesorería General y del Departamento de Presupuesto.

9. Cf. *La universidad en el espejo* (1992). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

10. Se dió el caso, por ejemplo, de que Control Escolar reportó un 110% de eficiencia terminal y un primer ingreso de 15 mil alumnos durante cinco años consecutivos. De ahí que la DIRPLED ha adoptado la medida de responsabilizar, vía firma de entregado, la información proporcionada por las dependencias.

11. En prensa.

12. Aunque el proyecto deberá concluirse en noviembre de 1993, se prevé que genere ciertas tensiones de carácter político derivadas del manejo discrecional que con frecuencia se hace de la información. Muy lamentable sería, en este sentido, que la defensa de las racionalidades parciales dominantes generaran el llamado fenómeno *GIGO* -garbage in, garbage out-, esto es, que si lo que se mete a la computadora no vale nada, lo que salga de ella tampoco valdrá nada.

13. Entre las ventajas que le reporta a la Universidad de Guadalajara el pertenecer a la CONAEVA está precisamente la de que le permite anticiparse e implementar

medidas que apenas están en proceso de formulación.

14. La UdeG ejerció \$4,500 millones de pesos provenientes de este Fondo en el ejercicio presupuestal de 1990.

CONCLUSIONES

El objeto de este trabajo fue analizar los procesos de formulación de las políticas para educación superior en México en el periodo comprendido entre 1950 y 1990 y la eventual implementación de algunas de estas políticas en la Universidad de Guadalajara. Para ello fue preciso identificar primero a los actores que participan en la elaboración de las políticas y los procesos de negociación mediante los cuales éstas son definidas (capítulos 3 y 5) y segundo, las condiciones institucionales y los procesos mediante los cuales son implementadas en un establecimiento concreto (capítulos 4 y 6).

La hipótesis general que nos orientó fue que aunque los procesos de formulación e implementación de las políticas sectoriales tienen lugar en distintos campos de la acción social -la cúpula burocrática y las instituciones respectivamente-, estos procesos operan en un mismo plano de la realidad, por lo que el problema radica en explicar sus relaciones. Creemos que en el caso de México estos campos están articulados por la mediación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Es decir, en tanto representante de las instituciones frente al Estado, la Asociación participa junto con las autoridades gubernamentales en la definición de las políticas sectoriales -que supone definir los problemas, las modalidades concretas de solución y la estructura de poder de los dispositivos que deberán administrarse; y en tanto representante del Estado ante las instituciones de educación superior, la Asociación busca garantizar que éstas adopten e implementen las políticas en cuestión.

Establecimos que el surgimiento de la ANUIES permitió experimentar nuevas modalidades de relación entre los actores del campo de la educación superior para definir las políticas sectoriales; que con la constitución de la

Asociación en 1950 se provocaron ajustes en el patrón de integración de la educación superior -hasta entonces parcialmente regulado por el Estado e indirectamente por el mercado- al incorporar algunos rasgos de coordinación corporativa-asociativa al campo; que a partir de entonces la Asociación ha funcionado como "cuerpo intermedio" entre el Estado y las instituciones y que ésta vela por preservar su carácter de "valor agregado" en ambas direcciones; establecimos también que el patrón de intercambio entre el Estado y la ANUIES y entre ésta y las instituciones ha estado sujeto a las fluctuaciones en la esfera política y económica; en síntesis, que con el surgimiento de la ANUIES se institucionalizó un nuevo modo de integración del campo de la educación superior que garantizó la necesaria cooperación entre las partes constituyentes -pero sin suprimir sus libertades, es decir, sus posibilidades de perseguir objetivos contradictorios-, de modo tal que cualquiera que sea la decisión que tome un actor del campo en materia de políticas hacia la educación superior, no puede tomarla de forma unilateral, ya que la condición previa indispensable para la acción colectiva es llegar a un compromiso aceptable. En este sentido, la ANUIES ha operado como espacio de negociación política entre las partes.

Como hipótesis subsidiaria sostuvimos también que la manera en que se interestructuran los procesos de formulación e implementación condicionan profundamente la "suerte" de las políticas. En este sentido establecimos que las formas específicas que ha asumido la acción colectiva para controlar la incertidumbre crucial y "objetiva" -el problema del control de la técnica y del conocimiento avanzado- han sido siempre soluciones contingentes, productos de juegos estructurados entre las partes. Ha sido a través de estos juegos y de las racionalidades dominantes en acción que se han redefinido constantemente las propiedades y la estructura intrínseca de los problemas que plantea la educación superior, las modalidades concretas de solución y las estructuras de poder de los dispositivos para tratarlos. De ahí que si los resultados de la acción colectiva se han contrapuesto a las voluntades de los actores no se ha debido únicamente a

las propiedades intrínsecas de los problemas objetivos que se buscaba resolver, sino también y en mayor medida, a la estructuración específica y contingente del campo de la acción social -el efecto sistema.

En efecto, la estructuración del campo ha permitido crear, como vimos, incertidumbres "artificiales", sin las cuales no sería posible el regateo ni el juego mismo. Estas incertidumbres artificiales se han creado y recreado constantemente en función de los recursos pertinentes y movilizables con que cuentan los actores en una coyuntura dada. Una de las principales incertidumbres "artificiales" en el campo de la educación superior ha sido el financiamiento. Y como dice el refrán, "quien paga al gaitero, decide el tono". De ahí que el control que tradicionalmente ha ejercido el Estado sobre esta zona de incertidumbre ha condicionado significativamente la capacidad y las posibilidades de acción del resto de los actores. En este sentido, una mayor independencia financiera de las instituciones supondría una mayor capacidad estratégica de las mismas y por tanto una reconfiguración inédita del campo de la educación superior. Otra zona de incertidumbre igualmente artificial ha sido el control de los cargos para la interlocución entre los actores; con sus adecuaciones, la hoy secretaría general ejecutiva de la ANUIES y la titularidad en la actual subsecretaría de educación superior e investigación científica -SESIC- son posiciones claves para garantizar un entorno estable para los intercambios entre los actores; de ahí que cada parte no sólo vele por preservar la extensión de sus intereses anclada en su contraparte organizacional en beneficio propio, sino que busque que llegue cada vez más alto en las jerarquías con el propósito de garantizar mayores ventajas derivadas de su posicionamiento en el centro y en el devenir de las gestiones. El intercalaje de posiciones de autoridad ha dado muestras probadas de la efectividad de este proceso de colonización en ambas direcciones.

En este sentido, y como ya hemos tenido oportunidad de demostrar, los juegos entre los actores del campo han cristalizado en un sistema de acción que

coordina las acciones de los participantes mediante mecanismos de regulación relativamente estables. El "Grupo SEP-ANUIES" y los mecanismos formales de coordinación derivados de éste son evidencia de ello. Pero paradójicamente esta necesidad estructural de conectar la cúpula con los escalones intermedios y la base ha generado la creación de jerarquías de mando crecientemente pobladas por cuerpos de administradores -combinación de gremio académico y de burocracia estatal- que luchan por promover sus propia autoridad, mezcla de elementos burocráticos, gremiales y políticos. Estos cuerpos de funcionarios son, por un lado, los encargados de vigilar la observancia de las reglas formales para imponer consistencia a las acciones, en un afán de sistematizar y uniformar lo que tiende espontáneamente a la diversidad; pero por otro no son instrumentos neutrales de las políticas, sino que se convierten en grupos de interés que luchan entre sí continuamente por ganar recursos y cumplir sus propósitos; al buscar aliados y relaciones benéficas de intercambio, sesgan el sentido original de las políticas y limitan la eficacia de las acciones.

En este sentido sostuvimos que en materia de políticas para educación superior el aspecto político está profundamente mezclado al aspecto organizativo. De ahí la imposibilidad de concebir los procesos de diseño e implementación de las políticas como un ciclo evolutivo y secuencial. El análisis de los procesos de implementación de las políticas para educación superior en un contexto organizacional concreto nos permitió determinar que la adopción de una determinada política sectorial no se explica por su racionalidad *a priori*, sino por la utilización estratégica que de ella hacen los actores. En este sentido, los resultados de la acción colectiva y su particular expresión en los contextos institucionales es un producto contingente de las racionalidades en acción, de las informaciones propias de la microcultura, de las negociaciones en torno a los objetivos y de la fluctuación de los recursos disponibles. Como vimos a través del análisis detallado del proceso de implementación de la política de la evaluación institucional en el contexto organizacional de la Universidad de

Guadalajara, la configuración del campo de la educación superior determina en gran medida el logro de los objetivos particulares y de conjunto.

En síntesis, el campo de la educación superior en México no puede concebirse como un sistema controlado por un regulador central -el *one best way*, llámese mecanismos de coordinación sectorial en sus distintos niveles o planes de desarrollo institucional-, es decir, como sistemas no políticos; los actores que los componen no pueden reducirse a funciones abstractas y desencarnadas, sino que son ellos quienes dentro de las restricciones que les impone el sistema o el entorno institucional, disponen de un margen de libertad que utilizan estratégicamente en sus interacciones con los otros. La persistencia de esa libertad deshace las reglas más sabias -los cursos de acción más coherentes y los objetivos más inobjetable- y hace del poder, en tanto mediación común de estrategias divergentes, el mecanismo fundamental de la regulación del conjunto.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1989). *A la sombra de la revolución mexicana*. México: Cal y Arena.

Alcázar, Josefina (1984). *Universidad y financiamiento*. México: Universidad Autónoma de Puebla.

Alvarez Mendiola, Germán (1989). "La ANUIES y la política de modernización de la educación superior". *Universidad Futura* 1 (3), 28-40. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

ANUIES (1977). "Estadísticas sobre educación superior en México, 1970-1976". *Revista de la educación superior* 6 1(21), 120-121. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1979a). "La planeación de la educación superior en México". *Revista de la educación superior* 8 1(29), 5-151. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1979b). "Reunión extraordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. Mérida, Yucatán, febrero 9, 1979 (crónica)". *Revista de la educación superior* 8 1(29), 153-158. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1980a). *ANUIES 1950-1980* (Cuaderno de Intercambio Académico 10). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

ANUIES (1980b). "Crónica". *Revista de la educación superior* 9 3(35), 144-152. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1984a). "Criterios y procedimientos para la evaluación del sistema de educación superior". *Revista de la educación superior* 13 1(49), 27-41. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1984b). "Políticas y estrategias ante los problemas inmediatos. Criterios y procedimientos para el financiamiento de las instituciones de educación superior". *Revista de la educación superior* 13 1(49), 108-124. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1984c). "Acuerdos de la XXI Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES". *Revista de la educación superior* 13 1(49), 193-196. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1984d). "VII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES (crónica)". *Revista de la educación superior* 13 1(49), 177-182. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1987). *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior*. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1989). "Declaración y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior". *Revista de la educación superior* 18 2(70), 7-50. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1990b). "Consolidación y desarrollo del sistema nacional de educación superior". *Revista de la educación superior* 19 1(73), 1-271. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1990c). "Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior". *Revista de la educación superior* 19 3(75), 41-121. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1991a). "Nuevo estatuto de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A.C.". *Revista de la educación superior* 20 4(80), 83-126. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

ANUIES (1991b). "Secretaría General Ejecutiva. Informe de actividades". *Revista de la educación superior* 20 4(80), 37-62. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Bartlett Díaz, Manuel (1990a). "Palabras del Lic. Manuel Bartlett Díaz, secretario de Educación Pública en la ceremonia de inauguración de la XXIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General". *Revista de la educación superior* 19 1(73), XXVII-XXXIV. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Bartlett Díaz, Manuel (1990b). "Palabras del Lic. Manuel Bartlett Díaz, secretario de Educación Pública". *Revista de la educación superior* 19 3(75), 33-40. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Basáñez, Miguel (1990). *El pulso de los sexenios*. México: Siglo XXI Editores.

Berman, Paul (1993). "El estudio de la macro y micro-implementación". En *La implementación de las políticas* (Antologías de Política Pública 4), L. F. Aguilar Villanueva (ed.). México: Porrúa.

Bourdieu, Pierre (1988a). *Cosas dichas*. Argentina: Gedisa.

Bourdieu, Pierre (1988b). *La distinción*. España: Taurus.

Brunner, José Joaquín (1990). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Brunner, José Joaquín (1993). "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato". En *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, H. Courard (ed). Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Camp, Roderic A. (1981). *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario*. México: Fondo de Cultura Económica.

Camp, Roderic A. (1983). *Los líderes políticos de México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Casillas, Miguel Angel (1987). "Notas sobre el proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna. Los casos de la expansión institucional y la masificación". *Sociológica* 5, 121-144. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Casillas García de León, Juan (1990). "Palabras del Dr. Juan Casillas G. de L., secretario general ejecutivo de la ANUIES". *Revista de la educación superior* 19

3(75), 17-25. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Casillas García de León, Juan (1991). "Palabras del Dr. Juan Casillas G. de L. Ceremonia de inauguración XXIV Reunión Ordinaria de la Asamblea General. Veracruz, Ver." *Revista de la educación superior* 20 4(80), 15-26. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Castrejón Diez, Jaime (1990). *El concepto de universidad*. México: Trillas.

Cerych, Ladislav (1987). "The policy perspective". En *Perspectives on higher education: eighth disciplinary and comparative views*, B. Clark (comp.). Berkeley: University of California Press.

Clark, Burton R. (1990). "El sistema de educación japonés desde un punto de vista comparativo". En *La revolución inconclusa*, K. E. Kovacs (comp.), 164-203. México: Nueva Imagen.

Clark, Burton R. (1991). *El sistema de educación superior*. México: Nueva Imagen/Universidad Futura/Universidad Autónoma Metropolitana.

Coombs, Philip H. (coord.) (1991). *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*. México: Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica.

Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) (1981). "Plan nacional de educación superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991". *Revista de la educación superior* 10 3(39), 25-221. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Cox, Cristián (1990). "La producción de políticas públicas de educación superior: categorías para análisis comparativos". Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (mimeo).

Crozier, Michael (1989). *Estado modesto, estado moderno*. México: Fondo de Cultura Económica.

Crozier, Michael y Erhard Friedberg (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial.

De la Madrid Hurtado, Miguel (1984). "Palabras y declaratoria de inauguración por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos". *Revista de la educación superior* 13 1(49), 19-24. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

De la Madrid Hurtado, Miguel (1987). *Universidad y Estado*. México: Secretaría de Educación Pública.

De Leonardo, Patricia (1983). *La educación superior privada en México*. México: Editorial Línea/Universidad Autónoma de Guerrero/Universidad Autónoma de Zacatecas.

De Ibarrola, María (1982). *El crecimiento de la escolaridad superior en México como expresión de los proyectos socioeducativos del estado y la burguesía* (Cuadernos de Investigación Educativa 9). México, D.F.: Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

De Rudder, Helmut (1992). "Buffer institutions in public higher education in the

context of institutional autonomy and governmental control: a comparative view of the United States and Germany". *Higher education policy* 5 (3), 50-54. London: Kogan Page.

De Sierra, María Teresa (coord.) (1991). *Cambio estructural y modernización educativa*. México: Universidad Pedagógica Nacional/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C.

Didriksson, Axel (1987). *La planeación de la educación en México*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

EL-KHAWAS, Elaine (1992). "Are buffer organizations doomed to fail? Inevitable dilemmas and tensions". *Higher education policy* 5 (3), 18-20. London: Kogan Page.

Elton, Lewis (1992). "Quality assurance in higher education: with or without a buffer?". *Higher education policy* 5 (3), 25-26. London: Kogan Page.

F. de Boer, Harry (1992). "Walking tightropes in higher education". *Higher education policy* 5 (3), 36-40. London: Kogan Page.

Flores Valdez, Jorge (1984). "Palabras de clausura por el Dr. Jorge Flores Valdez, subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica, en la ceremonia de la XXI Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES". *Revista de la educación superior* 13 1(49), 174-176. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Fuentes Molinar, Olac (1983). "Las épocas de la universidad mexicana". *Cuadernos Políticos* 36, 47-55. México: Era.

Fuentes Molinar, Olac (1984). *Educación y política en México*. México: Nueva Imagen.

Fuentes Molinar, Olac (1988). "Universidad y democracia. La mirada hacia la izquierda". *Cuadernos Políticos* 53, 4-18. México: Era.

Fuentes Molinar, Olac (1989). "La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro". *Universidad Futura* 1 (3), 2-11. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Fuentes Molinar, Olac, Antonio Gago y Silvia Ortega (1991). "El sentido de la evaluación institucional". *Universidad Futura* 2 (6-7), 3-14. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Gago Huguet, Antonio (1986). "Sistema Nacional de Orientación Educativa: análisis y perspectivas". *Revista de la educación superior* 15 1(57), 5-17. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

García Carmona, Oscar (1985). *Legislación y estructura orgánica de la educación pública de Jalisco 1903-1983*, vols. 1 y 2. Guadalajara: Departamento de Educación Pública del Estado de Jalisco.

García Carmona, Oscar (1988a). "El contexto educativo nacional 1940-1985". En *La expansión educativa 1940-1985* (Jalisco desde la Revolución, vol. 11 tomo 2), S. Acosta (coord.). Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco/Universidad de Guadalajara.

García Carmona, Oscar (1988b). "Aspectos normativos de la Universidad de Guadalajara, 1940-1985". En *La expansión educativa 1940-1985* (Jalisco desde

la Revolución, vol. 11 tomo 2), S. Acosta (coord.). Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco/Universidad de Guadalajara.

González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.) (1979). *México, hoy*. México: Siglo XXI Editores.

Granja Castro, Josefina (1991). "Evaluación institucional y procesos de legitimación". *Avance y perspectiva* 10, 221-225. México: Instituto Politécnico Nacional.

Granja Castro, Josefina, Rocío Juárez González y María de Ibarrola (1983). "Análisis sobre las posibilidades de permanencia y egreso en cuatro instituciones de educación superior del Distrito Federal, 1960-1978". *Revista de la educación superior* 12 3(47), 5-35. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Guevara Niebla, Gilberto (1980). "La educación superior en el ciclo desarrollista de México". *Cuadernos Políticos* 25, 54-70. México: Era.

Guevara Niebla, Gilberto (1983). *El saber y el poder*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Hernández Rodríguez, Rogelio y Gonzalo Varela Petitto (coords.) (1987). *Políticas públicas en América Latina*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Husén, Torsten (1986). "¿Qué es la calidad en la educación?". *Calidad, eficiencia y equidad de la educación superior*, 114-134. Guadalajara: Universidad Autónoma de Guadalajara.

Karabel, J. y A.H. Halsey (1976). *Poder e ideología en educación*. New York: Oxford University Press (traducción de Jorge A. Vatalas).

Kent Serna, Rollin (1990). *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*. México: Nueva Imagen.

Kogan, Maurice (1987). "The political view". En *Perspectives on higher education: eighth disciplinary and comparative views*, B. R. Clark (comp.), 56-78. Berkeley: University of California Press.

Latapí, Pablo (1980). *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*. México: Nueva Imagen.

Lerner, Victoria (1982). *La educación socialista* (Historia de la revolución mexicana 17). México: El Colegio de México.

Levy, Daniel C. (1987). *Universidad y gobierno en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Levy, Daniel C. (1990). "Desafíos privados al dominio de lo público". *Nexos* 152, suplemento p. 2. México: Fundación Nexos.

López Portillo, José (1981). "Lic. José López Portillo, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos". *Revista de la educación superior* 10 3(39), 22-23. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Medina, Luis (1978). *Del cardenismo al avilacamachismo* (Historia de la revolución mexicana 18). México: El Colegio de México.

Meltsner, Arnold (1972). "Political feasibility and policy analysis". *Public Administration Review* 32, 859-867. Berkeley: University of California.

Mendoza Cornejo, Alfredo (1988). *La reforma universitaria de 1933*, vols. 1 y 2. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Mendoza Cornejo, Alfredo (1989). *Organizaciones y movimientos estudiantiles en Jalisco de 1900 a 1937*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Meneses Morales, Ernesto (1988). *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964*. México: Centro de Estudios Educativos/Universidad Iberoamericana.

Monroy Huitrón, Guadalupe (1985). *Política educativa de la Revolución (1910-1940)*. México: Secretaría de Educación Pública.

Montes de Oca y Silva, Jesús (1959). *Memoria relativa al bachillerato nacional unitario 1950-1955* (Cuadernos Jaliscienses de Pedagogía). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Muñoz Ledo, Porfirio (1961). "La educación superior". *México: cincuenta años de revolución*, 107-136. México: Secretaría de Educación Pública.

Muñoz Ledo, Porfirio (1977). "Presentación de las líneas generales que habrán de orientar los trabajos del Plan Nacional de Educación, pronunciadas por el licenciado Porfirio Muñoz Ledo, secretario de Educación Pública, en el patio central de la SEP, con motivo de la instalación de los trabajos del Plan Nacional de Educación". *Revista de la educación superior* 6 1(21), 96-113. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Muriá, José María (1988). *Breve historia de Jalisco*. México: Secretaría de

Educación Pública/Universidad de Guadalajara.

Neave, Guy (1990). "La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa occidental 1986-1988". *Universidad Futura* 2 (5), 4-16. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Neave, Guy (1992). "On bodies vile and bodies beautiful: the role of 'buffer' institutions between universities and state". *Higher education policy* 5 (3), 10-13. London: Kogan Page.

Noriega, Blanca Margarita (1985). *La política educativa a través de la política de financiamiento*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

O.C.D.E. (1991). *Escuelas y calidad de la enseñanza*. España: Paidós.

Ornelas Navarro, Carlos (1987). "Las universidades mexicanas en el sexenio de López Portillo: la retórica de la planeación y la ideología de la eficiencia". En *Políticas de investigación educativas y formación de profesores*, C. Carrizales R. y A. Arreola V. (coords.). México: Universidad Autónoma de Querétaro.

Osborn II, Thomas N. (1987). *La educación superior en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Padilla López, Raúl (1989). *Discurso pronunciado al asumir la rectoría de la Universidad de Guadalajara (1989-1995)*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Pescador Osuna, José Angel (coord.) (1989). *Modernidad educativa y desafíos tecnológicos*. México: Diana.

Poder Ejecutivo Federal (1989). *Programa para la modernización educativa, 1989-1994*. México: Secretaría de Educación Pública.

Premfors, Rune I.T. (1990). "Conflicto de valores y políticas de educación superior". En *La revolución inconclusa*, K. E. Kovacs (comp.), 28-56. México: Nueva Imagen.

Rama, Germán W. (1987). "Transición estructural y calidad de la educación superior en América Latina". *Crítica 30-31*, 5-24. México: Universidad Autónoma de Puebla.

Rangel Guerra, Alfonso (1972). "Presentación". *Revista de la educación superior 1 (1)*, 3-5. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Rangel Guerra, Alfonso (1983). *La educación superior en México*. México: El Colegio de México.

Razo Zaragoza, José Luis (1963). *Crónica de la Real y Literaria Universidad de Guadalajara y sus primitivas constituciones*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Ruiz, Ramón Eduardo (1977). *México 1920-1958. El reto de la pobreza y del analfabetismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Salinas de Gortari, Carlos (1988). "Discurso pronunciado en Ciudad Obregón, Son., el 26 de abril de 1988". *Diálogo Nacional 30*, 12-16. México: Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional.

Schmitter, Philippe C. (1992). *Teoría del neocorporativismo*. Guadalajara:

Universidad de Guadalajara.

Secretaría de Educación Pública/Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (1992). *Datos básicos de la educación superior 1991-1992. Universidades públicas*. México: Consejo Nacional para la Planeación de la Educación Superior.

Secretaría de la Presidencia (1976). *México a través de los informes presidenciales*. México: Secretaría de la Presidencia.

Semo, Enrique (coord.) (1982). *México, un pueblo en la historia*, vol. 4. México: Universidad Autónoma de Puebla/Nueva Imagen.

Shocpol, Theda (1990). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". En *Política*, E. Torres (comp.), 111-160. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Silva Herzog, Jesús (1978). *Una historia de la universidad de México y sus problemas*. México: Siglo XXI Editores.

Solana, Fernando (1980). "Discurso del Lic. Fernando Solana Morales, secretario de Educación Pública". *Revista de la Educación Superior* 9 3(35), 133-140. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Solana, Fernando (1981). "Lic. Fernando Solana, secretario de Educación Pública". *Revista de la educación superior* 10 3(39), 15-21. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.)(1981).

Historia de la educación pública en México. México: Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica.

Stufflebeam, Daniel L. y Anthony J. Shinkfield (1987). *Evaluación sistemática*. España: Paidós.

Todd, Luis Eugenio y Antonio Gago Huguet (1990). *Visión de la universidad mexicana 1990*. México: Ediciones Castillo.

Torres Bodet, Jaime (1965). *Discursos (1941-1964)*. México: Editorial Porrúa.

Universidad de Guadalajara (1990a). *Una visión al futuro. Plan de desarrollo institucional*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Universidad de Guadalajara (1990b). *Primer ejercicio de autoevaluación*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara (mimeo).

Universidad de Guadalajara (1991). *La universidad hoy. Estadística básica*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Universidad de Guadalajara (1992a). *La universidad en el espejo. Segundo ejercicio de autoevaluación*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Universidad de Guadalajara (1992b). *Tercer ejercicio de autoevaluación*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara (mimeo).

Valadés, Diego (1981). "La educación universitaria". En *Historia de la educación pública en México*, F. Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.). México: Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica.

Van Vught, Frans A. (1989). "Creating innovations in higher education". *European Journal of education* 24 (3), 249-270. S/d.

Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn (1993). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En *La implementación de las políticas* (Antologías de Política Pública 4), L. F. Aguilar Villanueva (ed.). México: Porrúa.

Vargas Arrazola, Artemio (1982). *Las universidades*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

Villaseñor García, Guillermo (1988). *Estado y universidad*. México: Universidad Autónoma de México-Xochimilco/Centro de Estudios Educativos.

Viñals Padilla, Sergio (1979). "Discurso del Ing. Sergio Viñals Padilla, director general del Instituto Politécnico Nacional y presidente de la Asamblea Nacional de la ANUIES". *Revista de la educación superior* 8 1(29), 158-162. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

Wences Reza, Rosalío (1984). *La universidad en la historia de México*. México: Editorial Línea/Universidad Autónoma de Guerrero/Universidad Autónoma de Zacatecas.

Yen Fernández, Mauricio (1987). "De la planeación a la revolución educativa". En *Políticas de investigación educativas y formación de profesores*, C. Carrizales R. y A. Arreola V. (coords.). México: Universidad Autónoma de Querétaro.

Zaid, Gabriel (1988). *De los libros al poder*. México: Editorial Grijalbo.

Zermeño, Sergio (1984). *México: una democracia utópica*. México: Siglo XXI Editores.

Otros documentos:

ANUIES (1951). "Memoria de la Primera Asamblea Nacional Extraordinaria de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior". Tabasco.

ANUIES (1961). *Estatuto, organización y reseña histórica*. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1966). "Acta de la Asamblea Nacional de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, celebrada el día 21 de febrero de 1966 en el local que ocupan las oficinas de la Secretaría General Ejecutiva, en la ciudad Universitaria de México, D.F.". Libro de Actas, pp. 1-7.

ANUIES (1967). "Acta de la IX Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, celebrada los días 24 y 25 de julio de 1967, en la Ciudad Universitaria de México, Distrito Federal". Libro de Actas, pp. 15-22.

ANUIES (1969). "Acta de la XI Asamblea General Ordinaria de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, celebrada en las ciudades de Victoria y Tampico, Tamaulipas, bajo los auspicios de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, los días 2 y 3 de mayo de 1969". Transcripción del Libro de Actas, pp. 37-50.

ANUIES (1986). *Principales declaraciones y acuerdos de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior*. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1990a). *Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior*. Documento. Tampico, Tam.: Asociación Nacional de Universidades e

Institutos de Enseñanza Superior.

ANUIES (1992), *Avances y dificultades del proceso de evaluación de las instituciones de educación superior públicas en 1991*. Informe. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) (1990). *Lineamientos generales para evaluar la educación superior*. Documento. México, D.F.

Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) (1991). *Prioridades y compromisos para la educación superior en México (1991-1994)*. Documento. México: Secretaría de Educación Pública/Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

El Financiero, 2 de octubre de 1990.

El Financiero, 10 de octubre de 1990.

Entrevista al Arq. Jorge Enrique Zambrano Villa, exrector de la Universidad de Guadalajara, 25 de junio de 1988.

Entrevista a la Lic. Rosa Rojas, titular de la Dirección de Planeación, Evaluación y Desarrollo (DIRPLED) de la Universidad de Guadalajara, 2 de octubre de 1992.

González Pérez, Cándido y Guillermina Bustos Silva (1990). *El financiamiento a la educación superior y la Universidad de Guadalajara*. Informe. Guadalajara: Centro de Investigación Educativa de la Universidad de Guadalajara.

Gradilla Damy, Misael (1993). *El juego del poder y del saber*. Tesis doctoral.

México, D.F.: El Colegio de México.

Oropeza, Luciano (1990). "Actualización de la estadística básica de la Universidad de Guadalajara". Informe. Guadalajara: Centro de Investigación Educativa de la Universidad de Guadalajara.

Poder Ejecutivo. "Ley Orgánica de Educación, reglamentaria de los artículos 3o; 27, fracción III; 31, fracción I; 73, fracciones X y XXV, y 123, fracción XII constitucionales". México, D.F.: *Diario Oficial*, sábado 3 de febrero de 1940.

Poder Ejecutivo. "Ley Orgánica de la Educación Pública. Reglamentaria de los artículos 3o.; 31, fracción I; 73, fracciones X y XXV; y 123, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México, D.F.: *Diario Oficial*, viernes 23 de enero de 1942.

Poder Ejecutivo. "Ley Federal de Educación". México, D.F.: *Diario Oficial*, jueves 29 de noviembre de 1973.

Poder Ejecutivo. "Ley para la Coordinación de la Educación Superior". México, D.F.: *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1978.

Poder Ejecutivo. "Decreto de adición al artículo tercero constitucional". México, D.F.: *Diario Oficial*, lunes 9 de junio de 1980.

Poder Ejecutivo. "Decreto por el que se adiciona el Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, con un capítulo XVII [relativo al trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley]". México, D.F.: *Diario Oficial*, lunes 20 de octubre de 1980.

Poder Ejecutivo. "Acuerdo que establece que la educación normal en su nivel

inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el grado académico de licenciatura". México. D.F.: *Diario Oficial*, 23 de marzo de 1984.

Universidad de Guadalajara. Archivo General.

APENDICE

CUADRO 1

GASTO PUBLICO, PRESUPUESTO EDUCATIVO Y PRESUPUESTO PARA EDUCACION SUPERIOR, 1950-1991

(nuevos pesos a precios corrientes)

| Años | Presupuesto educación superior ¹ | Presupuesto educativo ² | a/b % | Presupuesto total de la federación ¹ | b/c % |
|------|---|---------------------------------------|----------|---|----------|
| | (a) | (b) | | (c) | |
| 1950 | 13 000 | 312 283 | 4.00 | 2 746 549 | 11.37 |
| 1951 | N.D. | 355 680 | - | 3 102 901 | 11.46 |
| 1952 | 19 500 | 427 773 | 5.00 | 3 999 203 | 10.69 |
| 1953 | N.D. | 479 685 | - | 4 160 382 | 11.53 |
| 1954 | 36 000 | 606 630 | 6.00 | 4 827 681 | 12.56 |
| 1955 | 48 000 | 711 842 | 7.00 | 5 681 399 | 12.52 |
| 1956 | 57 600 | 838 309 | 7.00 | 6 696 374 | 12.51 |
| 1957 | 77 000 | 1 027 810 | 7.00 | 7 577 874 | 13.56 |
| 1958 | 84 000 | 1 153 180 | 7.00 | 8 402 552 | 13.72 |
| 1959 | 170 620 | 1 482 840 | 11.51 | 9 385 756 | 15.80 |
| 1960 | 225 610 | 1 884 700 | 11.97 | 10 256 341 | 18.37 |
| 1961 | 254 750 | 2 270 000 | 11.22 | 11 199 231 | 20.26 |
| 1962 | 305 850 | 2 577 920 | 11.86 | 12 319 783 | 20.42 |
| 1963 | 393 960 | 3 012 312 | 13.07 | 13 801 440 | 21.82 |
| 1964 | 533 300 | 3 687 671 | 14.46 | 16 033 352 | 23.00 |
| 1965 | 545 500 | 4 182 280 | 13.04 | 17 857 728 | 23.42 |
| 1966 | 589 000 | 4 750 090 | 12.39 | 20 136 032 | 23.59 |
| 1967 | 652 700 | 5 775 267 | 11.30 | 22 102 055 | 26.13 |
| 1968 | 786 500 | 6 482 358 | 12.13 | 24 205 967 | 26.78 |
| 1969 | 804 100 | 7 347 633 | 10.94 | 26 516 178 | 27.71 |
| 1970 | 910 400 | 7 946 889 | 11.45 | 28 180 457 | 28.20 |
| 1971 | 1 255 720 | 8 566 042 | 14.65 | 30 768 829 | 27.84 |
| 1972 | 1 726 090 | 10 539 197 | 16.37 | 54 749 075 | 19.25 |
| 1973 | 2 321 860 | 14 541 957 | 15.96 | 89 433 929 | 16.26 |

| | | | | | |
|------|---------------|----------------|-------|-----------------|-------|
| 1974 | 3 625 350 | 19 113 240 | 18.96 | 114 177 060 | 16.74 |
| 1975 | 4 946 150 | 29 043 857 | 17.02 | 186 178 570 | 15.60 |
| 1976 | 7 179 510 | 37 638 985 | 19.07 | 209 571 180 | 17.96 |
| 1977 | 6 548 200 | 59 756 000 | 10.95 | 313 679 790 | 19.50 |
| 1978 | 8 500 700 | 74 372 755 | 11.42 | 442 000 000 | 16.08 |
| 1979 | 11 686 600 | 97 624 300 | 11.97 | 652 100 000 | 15.00 |
| 1980 | 16 365 900 | 125 354 205 | 13.05 | 958 500 000 | 13.01 |
| 1981 | 22 729 700 | 196 700 000 | 11.55 | 1 405 300 000 | 14.00 |
| 1982 | 38 200 000 | 368 600 000 | 10.36 | 4 271 200 000 | 8.63 |
| 1983 | 61 300 000 | 488 600 000 | 12.55 | 7 254 200 000 | 6.74 |
| 1984 | 81 400 000 | 826 700 000 | 9.85 | 11 503 500 000 | 7.19 |
| 1985 | 136 300 000 | 1 332 000 000 | 10.23 | 17 719 100 000 | 7.52 |
| 1986 | 240 700 000 | 2 112 700 000 | 11.39 | 33 014 900 000 | 6.40 |
| 1987 | 648 500 000 | 5 024 200 000 | 12.91 | 84 459 100 000 | 5.95 |
| 1988 | 1 255 500 000 | 10 120 100 000 | 12.41 | 157 835 100 000 | 6.41 |
| 1989 | 1 265 200 000 | 13 126 800 000 | 9.64 | 173 148 700 000 | 7.58 |
| 1990 | 1 757 200 000 | 17 662 600 000 | 9.95 | 207 564 600 000 | 8.50 |
| 1991 | 2 517 000 000 | 24 910 700 000 | 10.10 | 224 112 800 000 | 11.11 |
| 1992 | 3 206 800 000 | 34 998 500 000 | 9.16 | 254 541 100 000 | 13.75 |

N.D. Información no disponible.

Fuentes:

De 1950 a 1958, *México a través de los informes presidenciales*. México: Secretaría de la Presidencia, 1960, 269-292. Incluye los subsidios a la UNAM y a las universidades, institutos y centros de cultura superior de los estados;

de 1959 a 1981, Noriega, Margarita (1984). *Política educativa a través de la política de financiamiento 1958-1982*. Tesis de maestría, México, D.F.: Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. De 1959 a 1976 incluye el gasto destinado a la enseñanza profesional a nivel superior, los subsidios a la UNAM, a otras universidades y los estudios de posgrado e investigación; de 1977 a 1981 incluye los subsidios a la UNAM, a la UAM y a las universidades de los estados; en ningún caso se toma en cuenta el gasto destinado a educación media superior y vocacional;

de 1982 a 1992, Salinas de Gortari, Carlos (1993). *Quinto informe de gobierno* (Anexo). México: Poder Ejecutivo Federal, 532. Incluye los subsidios a la UNAM, a la UAM y a las universidades públicas de provincia;

². De 1950 a 1981, Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.) (1982). *Historia de la educación pública en México* tomo II. México: SEP/80-Fondo de Cultura Económica, 593-594;

de 1982 a 1992, "Gasto federal ejercido por nivel educativo". Salinas de Gortari, Carlos (1993). *Op. cit.*, 530.

³. De 1950 a 1981, Solana Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños (coords.) (1982). *Op. cit.*, 593-594;

de 1982 a 1992, "Gasto neto devengado del sector público presupuestario". Salinas de Gortari, Carlos (1993). *Op. cit.*, 274.

CUADRO 2

GASTO PUBLICO, PRESUPUESTO EDUCATIVO Y PRESUPUESTO PARA EDUCACION SUPERIOR, 1950-1991

(en miles de nuevos pesos a precios de 1980)

| Años | Presupuesto para educación superior | Presupuesto educativo | Presupuesto total de la federación |
|------|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|
|------|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|

SEXENIO MIGUEL ALEMAN

| | | | |
|------|--------|----------|-----------|
| 1950 | 182.84 | 4,392.16 | 38,629.38 |
| 1951 | - | 4,554.16 | 39,729.84 |
| 1952 | 229.41 | 5,032.62 | 47,049.44 |

SEXENIO RUIZ CORTINES

| | | | |
|------|--------|-----------|-----------|
| 1953 | - | 5,213.96 | 45,221.54 |
| 1954 | 364.00 | 6,133.77 | 48,813.76 |
| 1955 | 453.25 | 6,721.83 | 53,648.71 |
| 1956 | 508.38 | 7,399.02 | 59,103.03 |
| 1957 | 939.02 | 12,534.26 | 92,413.09 |
| 1958 | 658.30 | 9,037.46 | 65,850.72 |

SEXENIO LOPEZ MATEOS

| | | | |
|------|----------|-----------|-----------|
| 1959 | 1,284.78 | 11,165.96 | 70,675.87 |
| 1960 | 1,618.43 | 13,520.08 | 73,574.89 |
| 1961 | 1,767.86 | 15,752.94 | 77,718.46 |
| 1962 | 2,060.98 | 17,371.42 | 83,017.40 |
| 1963 | 2,574.90 | 19,688.31 | 90,205.49 |
| 1964 | 3,296.22 | 22,805.63 | 99,154.92 |

SEXENIO DIAZ ORDAZ

| | | | |
|------|----------|-----------|------------|
| 1965 | 3,298.06 | 25,285.85 | 107,966.91 |
| 1966 | 3,412.51 | 27,520.80 | 116,662.99 |
| 1967 | 3,687.57 | 32,628.62 | 124,870.36 |
| 1968 | 4,340.50 | 35,774.60 | 133,587.01 |

SEXENIO ECHEVERRIA

| | | | |
|------|-----------|-----------|------------|
| 1971 | 6,025.52 | 41,103.84 | 147,643.13 |
| 1972 | 7,796.25 | 47,602.51 | 247,285.79 |
| 1973 | 9,294.87 | 58,214.40 | 358,022.13 |
| 1974 | 11,824.36 | 62,339.33 | 372,397.45 |
| 1975 | 13,936.74 | 81,836.73 | 524,594.44 |
| 1976 | 16,916.84 | 88,687.52 | 493,805.79 |

SEXENIO LOPEZ PORTILLO

| | | | |
|------|-----------|------------|--------------|
| 1977 | 11,830.53 | 107,960.25 | 566,720.48 |
| 1978 | 13,158.97 | 115,128.10 | 684,210.52 |
| 1979 | 15,038.73 | 125,626.43 | 839,145.54 |
| 1980 | 16,365.90 | 125,354.20 | 958,500.00 |
| 1981 | 18,039.44 | 156,111.11 | 1'115,317.46 |
| 1982 | 18,836.29 | 151,145.46 | 713,864.39 |

SEXENIO DE LA MADRID

| | | | |
|------|-----------|------------|--------------|
| 1983 | 15,876.71 | 126,547.52 | 1'878,839.67 |
| 1984 | 13,248.69 | 134,554.03 | 1'872,314.45 |
| 1985 | 14,155.15 | 138,332.12 | 1'840,180.70 |
| 1986 | 14,342.74 | 126,289.67 | 1'973,513.06 |
| 1987 | 16,181.75 | 125,366.80 | 2'107,473.30 |
| 1988 | 15,703.56 | 126,580.36 | 1'974,172.60 |

SEXENIO SALINAS DE GORTARI

| | | | |
|------|-----------|------------|--------------|
| 1989 | 12,579.79 | 130,518.82 | 1'721,604.98 |
| 1990 | 13,495.12 | 135,647.03 | 1'594,075.72 |
| 1991 | 15,892.55 | 157,288.35 | 1'415,067.93 |
| 1992 | 17,420.68 | 190,126.57 | 1'382,774.33 |

CUADRO 3

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
EVOLUCION DEL PRESUPUESTO POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO
1952-1991

(en miles de nuevos pesos a precios de 1980)

| Años | Ingresos Propios | Partida Estatal | Partida Federal |
|------|------------------|-----------------|-----------------|
| 1952 | 2.3 | 23.5 | 3.5 |
| 1953 | 3.2 | 32.6 | 3.2 |
| 1954 | --- | ---- | ---- |
| 1955 | 3.3 | 28.3 | 7.5 |
| 1956 | --- | 31.7 | ---- |
| 1957 | 5.1 | 43.7 | 15.4 |
| 1958 | 6.2 | 31.3 | 11.3 |
| 1959 | 6.0 | 36.1 | 10.9 |
| 1960 | 5.7 | 34.4 | 23.3 |
| 1961 | 3.4 | 34.6 | 31.2 |
| 1962 | 4.1 | 40.4 | 37.1 |
| 1963 | 4.4 | 44.6 | 40.7 |
| 1964 | 4.9 | 73.1 | 69.5 |
| 1965 | 7.2 | 81.6 | 75.2 |
| 1966 | 11.5 | 101.1 | 72.6 |
| 1967 | 16.7 | 138.4 | 82.1 |
| 1968 | 27.5 | 165.5 | 79.2 |
| 1969 | 39.6 | 201.9 | 66.6 |
| 1970 | 42.9 | 223.5 | 63.7 |
| 1971 | 47.7 | 227.9 | 60.1 |
| 1972 | 45.1 | 241.6 | 158.0 |
| 1973 | 50.7 | 202.1 | 335.0 |
| 1974 | 58.7 | 226.6 | 312.0 |
| 1975 | 61.9 | 325.4 | 387.7 |
| 1976 | 62.2 | 374.6 | 541.0 |

| | | | |
|------|-------|-------|---------|
| 1977 | 55.1 | 456.1 | 522.7 |
| 1978 | 69.6 | 565.8 | 472.1 |
| 1979 | 77.2 | 629.5 | 666.6 |
| 1980 | 88.2 | 552.3 | 662.5 |
| 1981 | 93.7 | 599.4 | 687.5 |
| 1982 | 66.5 | 542.4 | 752.3 |
| 1983 | 129.5 | 639.4 | 716.6 |
| 1984 | 91.1 | 606.7 | 678.7 |
| 1985 | 67.5 | 614.1 | 567.8 |
| 1986 | 54.3 | 492.5 | 534.2 |
| 1987 | 27.3 | 600.0 | 648.5 |
| 1988 | 37.5 | 674.8 | 730.2 |
| 1989 | 30.7 | 709.1 | 746.5 |
| 1990 | 191.8 | 699.3 | 848.7 |
| 1991 | 70.2 | 762.3 | 1,043.7 |

**RELACION CRONOLOGICA DE LAS ASAMBLEAS ORDINARIAS Y
EXTRAORDINARIAS DE LA ANUIES, 1950-1991.**

I Asamblea Nacional Ordinaria, en Hermosillo, Son., del 21 al 28 de febrero de 1950.

I Asamblea Nacional Extraordinaria, en Villahermosa, Tab., del 29 de abril al 5 de mayo de 1951.

II Asamblea Nacional Ordinaria, en Guanajuato, Gto., del 17 al 21 de febrero de 1953.

II Asamblea Nacional Extraordinaria, en Jalapa, Ver., del 1 al 6 de abril de 1955.

III Asamblea Nacional Ordinaria, en México, D.F., en 1957.

IV Asamblea Nacional Ordinaria, en México, D.F., del 27 al 30 de noviembre de 1958.

V Asamblea Nacional Ordinaria, en México, D.F., del 27 de julio al 1o. de agosto de 1959.

VI Asamblea Nacional Ordinaria, en México, D.F., del 18 al 21 de enero de 1961.

VII Asamblea Nacional Ordinaria, en México, D.F., en 1963.

III Asamblea Nacional Extraordinaria, en México, D.F., el 21 de febrero de 1966.

VIII Asamblea General Ordinaria, en México, D.F., el 16 de diciembre de 1966.

IX Asamblea General Ordinaria, en México, D.F., los días 24 y 25 de julio de 1967.

X Asamblea General Ordinaria, en Jalapa, Ver., los días 24, 25 y 26 de abril de 1968.

XI Asamblea General Ordinaria, en Ciudad Victoria, Tamps., los días 2 y 3 de mayo de 1969.

XII Asamblea General Ordinaria, en Hermosillo, Son., del 31 de marzo al 3 de abril de 1970.

XIII Asamblea General Ordinaria, en Villahermosa, Tab., el 20 de abril de 1971.

IV Asamblea General Extraordinaria, en Toluca, Estado de México, el 27 y 28 de agosto de 1971.

XIV Asamblea General Ordinaria, en Tepic, Nay., el 27 de octubre de 1972.

XV Asamblea General Ordinaria, en Veracruz, Ver., del 10 al 15 de marzo de 1974.

XVI Asamblea General Ordinaria, en Querétaro, Qro., del 31 de marzo al 3 de abril de 1975.

V Asamblea General Extraordinaria, en Guadalajara, Jal., del 12 al 15 de octubre de 1975.

XVII Asamblea General Ordinaria, en Guadalajara, Jal., del 19 al 21 de mayo de 1977.

XVIII Asamblea General Ordinaria, en Puebla, Pue., del 16 al 18 de noviembre de 1978.

VI Asamblea General Extraordinaria, en Mérida, Yuc., el 9 de febrero de 1979.

XIX Asamblea General Ordinaria, en Durango, Dgo., el 19 y 20 de julio de 1980.

XX Asamblea General Ordinaria, en Morelia, Mich., los días 30 y 31 de julio de 1981.

XXI Asamblea General Ordinaria, en Mexicali, B.C., los días 18 y 19 de noviembre de 1983.

VII Asamblea General Extraordinaria, en Culiacán, Sin., los días 27 y 28 de febrero de 1984.

XXII Asamblea General Ordinaria, en Manzanillo, Col., del 14 al 16 de octubre de 1986.

VIII Asamblea General Extraordinaria, en México, D.F., el 11 de abril de 1989.

XXIII Asamblea General Ordinaria, en Cuernavaca, Mor., del 14 al 16 de febrero de 1990.

IX Asamblea General Extraordinaria, en Tampico, Tamps., en julio de 1990.

XXIV Asamblea General Ordinaria, en Veracruz, Ver., en noviembre de 1991.

RELACION DE MIEMBROS DEL COMITE EJECUTIVO (1950-1961) Y DE
QUIENES HAN OCUPADO LA SECRETARIA GENERAL EJECUTIVA
(1961-1993) DE LA ANUIES

COMITE EJECUTIVO 1950-1952:

Dr. Luis Garrido, rector de la UNAM como presidente;
Dr. Gabriel Gazcón Cossa y Lic. Luis Felipe Martínez Mezquida,
rector de la Universidad Veracruzana y ex-rector del Instituto
Campechano respectivamente, vicepresidentes;
Lic. Alfonso Ortega Martínez, secretario general;
Dr. Jesús Díaz Barriga, Dr. Efrén C. del Pozo y Lic. Guillermo
Ibarra, representantes de las Universidades de Michoacán, San Luis
Potosí y Sonora respectivamente, vocales;
Lic. Raúl Cardiel Reyes, ex-representante del Ateneo Fuentes de
Saltillo y a la postre funcionario de la UNAM, secretario auxiliar.

COMITE EJECUTIVO 1953-1961:

Dr. Nabor Carrillo, rector de la UNAM, presidente;
Lic. Antonio Torres Gómez y Lic. Luis Felipe Martínez Mezquida,
vicepresidentes;
Dr. Pablo González Casanova, secretario general -quien en julio de
1954 presentó su renuncia y fue sustituido por el Lic. Raúl Cardiel
Reyes; en 1957 fue sustituido en el cargo por el Lic. Alfonso
Ortega Martínez;
Lic. Luis Sánchez Pontón -quien había sido secretario de Educación
Pública de Avila Camacho-, Lic. Leopoldo Aguilar y Lic. Manuel
Calvillo, representantes de las universidades de Puebla, Querétaro
y San Luis Potosí respectivamente, vocales;
Lic. Raúl Cardiel Reyes, secretario auxiliar.

SECRETARIO GENERAL EJECUTIVO 1961-1965:

Lic. Alfonso Ortega Martínez.

SECRETARIO GENERAL EJECUTIVO 1965-1977:

Lic. Alfonso Rangel Guerra.

SECRETARIO GENERAL EJECUTIVO 1977-1984:

Dr. Rafael Velasco Fernández.

SECRETARIO GENERAL EJECUTIVO 1984-1993:

Dr. Juan Casillas García de León.

FECHA DE AFILIACION DE LAS I.E.S. MIEMBROS DE LA ANUIES'

| UNIVERSIDADES PUBLICAS | AÑO DE AFILIACION |
|--|-------------------|
| 1. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE AGUASCALIENTES | 1950 |
| 2. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BAJA CALIFORNIA | 1960 |
| 3. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR | 1980 |
| 4. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CAMPECHE | 1950 |
| 5. UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL CARMEN | 1993 |
| 6. UNIVERSIDAD AUTONOMA AGRARIA "ANTONIO NARRO" | 1980 |
| 7. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE COAHUILA | 1950 |
| 8. UNIVERSIDAD DE COLIMA | 1958 |
| 9. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHIAPAS | 1977 |
| 10. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHIHUAHUA | 1950 |
| 11. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CIUDAD JUAREZ | 1974 |
| 12. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO | 1950 |
| 13. UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL | 1980 |
| 14. UNIVERSIDAD JUAREZ DEL ESTADO DE DURANGO | 1950 |
| 15. UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO | 1950 |
| 16. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUERRERO | 1950 |
| 17. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE HIDALGO | 1950 |
| 18. UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA | 1950 |
| 19. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHAPINGO | 1974 |
| 20. UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MÉXICO | 1950 |
| 21. UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA | 1974 |
| 22. UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE HIDALGO | 1950 |
| 23. UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS | 1950 |
| 24. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NAYARIT | 1950 |
| 25. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON | 1950 |
| 26. UNIVERSIDAD AUTONOMA "BENITO JUAREZ" DE OAXACA | 1950 |
| 27. BENEMERITA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE PUEBLA | 1950 |
| 28. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO | 1950 |
| 29. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI | 1950 |
| 30. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SINALOA | 1950 |
| 31. UNIVERSIDAD DE OCCIDENTE | 1993 |
| 32. UNIVERSIDAD DE SONORA | 1950 |
| 33. UNIVERSIDAD "JUAREZ" AUTONOMA DE TABASCO | 1950 |
| 34. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE TAMAULIPAS | 1958 |
| 35. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE TLAXCALA | 1977 |
| 36. UNIVERSIDAD VERACRUZANA | 1950 |
| 37. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE YUCATAN | 1950 |
| 38. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE ZACATECAS | 1950 |
| UNIVERSIDADES PRIVADAS | |
| 39. UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA | 1974 |
| 40. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA | 1993 |
| 41. UNIVERSIDAD DEL VALLE DE ATEMAJAC | 1993 |
| 42. UNIVERSIDAD DE MONTERREY | 1972 |
| 43. UNIVERSIDAD REGIONMONTANA, A.C. | 1972 |
| 44. UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS, PUEBLA | 1993 |

- | | | |
|-----|--|------|
| 45. | UNIVERSIDAD POPULAR AUTONOMA DE PUEBLA | 1993 |
| 46. | UNIVERSIDAD VALLE DE BRAVO | 1993 |

INSTITUTOS TECNOLOGICOS DE LA S.E.P.

- | | | |
|-----|--|------|
| 47. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE AGUASCALIENTES | 1972 |
| 48. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE TIJUANA | 1972 |
| 49. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE LA PAZ | 1993 |
| 50. | INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA LAGUNA | 1972 |
| 51. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE SALTILLO | 1963 |
| 52. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE CHIHUAHUA | 1961 |
| 53. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE CHIHUAHUA II | 1993 |
| 54. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE CIUDAD JUAREZ | 1972 |
| 55. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE HIDALGO | 1993 |
| 56. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE DURANGO | 1961 |
| 57. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE CELAYA | 1963 |
| 58. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE PACHUCA | 1972 |
| 59. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE CIUDAD GUZMAN | 1974 |
| 60. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE TLANEPANTLA | 1972 |
| 61. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE TOLUCA | 1993 |
| 62. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE MORELIA | 1972 |
| 63. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE ZACATEPEC | 1972 |
| 64. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE NUEVO LEON | 1993 |
| 65. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE OAXACA | 1972 |
| 66. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE TUXTEPEC | 1993 |
| 67. | INSTITUTO TECNOLOGICO DEL ISTMO | 1972 |
| 68. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE PUEBLA | 1972 |
| 69. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE QUERETARO | 1972 |
| 70. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE CHETUMAL | 1983 |
| 71. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE SAN LUIS POTOSI | 1972 |
| 72. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE CULIACAN | 1972 |
| 73. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE HERMOSILLO | 1993 |
| 74. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE NOGALES | 1993 |
| 75. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE VILLAHERMOSA | 1974 |
| 76. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE CIUDAD MADERO | 1961 |
| 77. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE CIUDAD VICTORIA | 1993 |
| 78. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE MATAMOROS | 1972 |
| 79. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE NUEVO LAREDO | 1972 |
| 80. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE APIZACO | 1993 |
| 81. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE MINATITLAN | 1993 |
| 82. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE ORIZABA | 1963 |
| 83. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE VERACRUZ | 1961 |
| 84. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE MERIDA | 1963 |
| 85. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE ZACATECAS | 1993 |

INSTITUTOS PUBLICOS

- | | | |
|-----|--|------|
| 86. | INSTITUTO DE CIENCIAS Y ARTES DE CHIAPAS | 1950 |
| 87. | INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL | 1961 |
| 88. | INSTITUTO NACIONAL DE ASTROFISICA, OPTICA Y ELECTRONICA | 1977 |
| 89. | INSTITUTO TECNOLOGICO DE SONORA | 1967 |

INSTITUTOS PRIVADOS

| | |
|--|------|
| 90. INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO | 1970 |
| 91. INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE, A. C. | 1993 |
| 92. INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY | 1959 |

CENTROS, COLEGIOS Y ESCUELAS PÚBLICAS

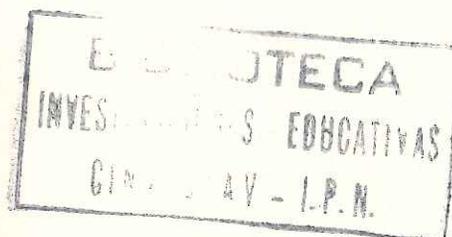
| | |
|--|------|
| 93. CENTRO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ENSENADA | 1993 |
| 94. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL | 1967 |
| 95. COLEGIO DE POSTGRADUADOS | 1974 |
| 96. EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C. | 1966 |
| 97. ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE MÉXICO | 1972 |
| 98. CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES DEL ESTADO DE SONORA | 1993 |

CENTRO PRIVADO

| | |
|--|------|
| 99. CENTRO DE ENSEÑANZA TÉCNICA Y SUPERIOR | 1972 |
|--|------|

Fuente:

¹. Elaborado para esta investigación por la Dirección de Servicios Documentales de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. 1 de Febrero de 1994.



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 18 de Julio de 1994.



Maestro en Ciencias
Rollin Linsley Kent Serna
Investigador Adjunto del
Departamento de Investigaciones
Educativas



Licenciado en Ciencias de la
Educación
Vicente Eduardo Remedi Allione
Investigador Adjunto del
Departamento de Investigacio-
nes Educativas



Doctor en Educación
Luis Porter Galetar
Profesor-Investigador del
Departamento de Síntesis
Creativa de la División de
Ciencias y Artes para el
Diseño de la Universidad
Autónoma Metropolitana,
Unidad Xochimilco



Licenciado en Filosofía y
Sociología
Felipe Martínez Rizo
Profesor-Investigador
Titular del Departamento
de Educación del Centro de
Artes y Humanidades de la
Universidad Autónoma de
Aguascalientes