

La SEP en el desarrollo de la educación superior

CARLOS PALLÁN FIGUEROA
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
(COORDS.)



Introducción
LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA HISTORIA DE LA SEP

CARLOS PALLÁN FIGUEROA
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

LA NUEVA SECRETARÍA Y SU FUNDADOR

LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA fue concebida por José Vasconcelos desde la rectoría de la Universidad Nacional. Había llegado a esta última de manera un tanto azarosa. Le había tocado en el reparto de puestos que la Revolución de Aguaprieta, triunfante en contra del régimen carrancista, había propiciado. La Universidad sería sólo una estación de paso en lo que era su verdadero proyecto y vocación: restaurar el antiguo ministerio de Instrucción Pública que había conducido hasta el final del porfiriato el maestro Justo Sierra. Como gráficamente lo expresó en *La tormenta*: “a una universidad con los lineamientos que le dejaron los carrancistas, yo no me paro. A menos que vaya para allá a deshacer el mal que hizo Carranza y retomar la Universidad como un ministerio que no soñó ni Don Justo, y de paso daríamos la primera patada a la Constitución de los Carranclanes”.

Ese desdén por la Universidad era sólo aparente. La acción de Vasconcelos en ella es de rescate y de, podría decirse, poner en práctica la idea de Justo Sierra de once años atrás. Como es sabido, la Revolución y sus secuelas durante esa primera década impidieron que la institución avanzara tal y como había sido prevista en el proyecto de su fundación. Ahora, la tranquilidad en el país y en la vida política permitía que la Universidad, basándose en ellas, también prosperase. El momento va a ser aprovechado por Vasconcelos.

La actividad del rector sirve para darle contenido, objetivos y metas a la institución, pero también, a partir de ella y una vez ordenada la casa, para el propósito de restablecer aquel importante ministerio. Otra vez Vasconcelos: “me obsesionaba la idea de la Universidad, como base para crear el Ministerio, que acaso transformase el alma de México ” (Vasconcelos, 2000: 402).

Desde la Universidad, y con un ritmo frenético, en unos cuantos meses el rector había trazado la hoja de ruta (como se diría ahora) que permitiera restablecer el ministerio de Instrucción Pública, mismo que adopta ahora el

nombre de Secretaría de Educación Pública. Dentro de esa hoja de ruta identifica las reformas constitucionales que eran indispensables para federalizar la educación, ya que la Carta Magna, aprobada en Querétaro, había depositado tales atribuciones en las entidades federativas y los municipios.

Junto con dicha reforma, elabora el proyecto de ley educativa, conforme a la cual la nueva secretaría conduciría su acción pública. Además, personalmente elabora el plan de trabajo, inspirándose en la obra de un afamado educador ruso. En sus propias palabras, refiriéndose a esa norma y al plan: “la tenía en la cabeza desde mi destierro de Los Ángeles, antes de que soñara volver a ser ministro de educación, y mientras leía lo que en Rusia estaba haciendo Lunatcharsky, a él debo mi plan más que a ningún otro extraño, pero creo que lo mío resultó más simple y más orgánico. Simple en la estructura, vasto y complicadísimo en la realización, que no dejó tema sin abarcar. Lo redacté en unas horas y lo corregí varias veces, pero el esquema completo se me apareció en un solo instante, como el relámpago que descubre ya hecha toda una arquitectura” (Vasconcelos, 1938: 15).

Dentro de esa arquitectura del nuevo ministerio, le interesaba sobremanera la educación básica y la lucha contra el analfabetismo, tal y como se reflejaba en dicho plan de trabajo. Empero, no era omiso en lo tocante a la educación superior nacional. Como acertadamente lo destaca en este mismo libro Rafael López Castañares: “el plan trazado por el nuevo secretario se refería muy poco a la educación superior, no por falta de ganas, sino de recursos y, en todo caso, prioridades”. Y así fue, finalmente. El nuevo secretario, el último que tomó posesión dentro del gabinete de Álvaro Obregón (1920-1924), tenía objetivos para cumplir en ese espacio, sin descuidar la acción que continuaba desarrollando dentro de la Universidad Nacional, entidad que dependía orgánicamente de la SEP.

Desde su discurso de toma de posesión como rector, Vasconcelos se asume como “un emisario de la Revolución” y, con la mira puesta en la fundación del ministerio, invita también a los universitarios a colaborar en un “programa regenerativo de la educación pública” y a “sellar pacto de alianza con la Revolución” (Muñoz Ledo, 1962: 12).

Congruente con ello, dentro del plan de trabajo que acompaña a la reforma constitucional y la propuesta de ley de educación que es enviada al Congreso, se introducen dos aspectos referentes a la educación superior. Uno, de manera directa, relacionado con la creación de cuatro universidades federales que, situadas estratégicamente dentro del territorio, se convertirían en espacios para desarrollar la formación profesional, la ciencia y la cultura dentro del país. Tales universidades serían federales, pero con la característica de que en materia de orientaciones y tendencias educativas tuvieran auto-

nomía y libertad, similar a la idea básica de Justo Sierra para la Universidad Nacional.

Hay otro aspecto que relaciona a la SEP con la educación superior de manera indirecta. Dentro del ministerio se creaba el Departamento de Enseñanza Técnica, mismo que tendría a su cargo impulsar ese tipo de enseñanza en todo el territorio nacional. De manera concreta, dicho Departamento de Enseñanza Técnica tendrá la encomienda, dentro del plan de Vasconcelos, de crear una escuela de dichas características, reemplazando a las de artes y oficios que el régimen de Díaz había establecido o multiplicado.

Aunque dicha enseñanza no se vinculaba con el nivel formal de enseñanza superior,¹ todos los trabajos iniciales van a confluír pronto en la necesidad de crear una institución que fuese la cúspide de todo el sistema de enseñanza. El pie fundador de ese departamento, con personajes como Roberto L. Medellín (único mexicano a quien cabe el honor de haber sido rector de la Universidad Nacional y director general del IPN), va a convertirse en el grupo impulsor de los sucesivos proyectos que 15 años más tarde desembocarían en el Instituto Politécnico Nacional. Un juicio de Vasconcelos sobre Medellín y su equipo, evocado 16 años después, cuando escribe en San Antonio *El desastre*, es el siguiente: “mi colaborador más constante y más experto, el más inteligente y más leal, fue Roberto Medellín. Lo había conocido de condiscípulo, pero no había vuelto a verlo en muchos años. Lo extraje de la Preparatoria a causa de su fama como profesor de botánica. Y me sedujo desde luego su carácter íntegro y su capacidad para distinguirse fuera de los puestos gubernamentales, en su profesión de químico, de la cual vivía, más bien que de los sueldos del Estado para la enseñanza técnica, Medellín se rodeó de ingenieros y hombres de ciencia mexicanos, Mancera, Massieu, procedentes de la Escuela de Minas o del antiguo Colegio Militar, eran cada uno personalidades en su rama. Además, caracteres ejecutivos, creadores que dejaron obra, como en la escuela de Industrias Químicas y sus dieciséis industrias instaladas en pabellones construidos ex profeso, o como el Instituto Técnico de Tacuba, que se quedó sin terminar, y aun así ha estado produciendo resultados” (Vasconcelos, 1938: 49, 52).

Desde luego, y sin que el plan de Vasconcelos lo mencionara mayormente, la gran acción de la SEP en la educación superior se daba en la propia Universidad Nacional. Así como desde ella había soñado y trabajado para crear la nueva Secretaría, ahora, con sus 39 años cumplidos, Vasconcelos va a apartarse de la Universidad sin dejar de actuar en ella. Para eso era el jefe

¹ La excepción era la Facultad de Ciencias Químicas, que “antes dependía de la Universidad y que pasa al Departamento de Enseñanza Técnica, con objeto de hacer sus cursos más prácticos y eficaces” (Vasconcelos, 1968: 122; Matute, 1987).

nato —según las normas de la SEP y las de la propia Universidad—, y el rector reemplazante, Antonio Caso, lo tendrá siempre rondando en la institución: opinando, corrigiendo, actuando.

Desde la toma de posesión de Antonio Caso, Vasconcelos se encargó de determinar las principales líneas de actuación de la SEP y de la Universidad. Por principio de cuentas, esta última debería cambiar, necesitaba “verificar una transformación de sus sistemas y de sus propósitos, que [le permitiera] reconquistar el papel de directora de la sociedad y de representante de sus intereses más sagrados”. Esto significaba, para que no hubiera duda, que la Universidad debería estar “al servicio de las realidades sociales” y no del “saber abstracto”. En contrapartida, al gobierno le correspondía “cuidar que la Universidad obedezca estas orientaciones... que no se convierta en torre de marfil... [y que sus maestros] pongan su ciencia al servicio de los ideales de mejoramiento populares”.

A semejanza de Justo Sierra, Antonio Caso era partidario de una especie de autonomía académica que, reconocida en el discurso de inauguración de 1910, sin embargo no trascendía la esfera jurídica. Si la Universidad era una institución de Estado, a este último le correspondía, entre otras cosas, nombrar y remover al rector y a los profesores, así como aprobar planes y programas de estudio, en última instancia. En ese sentido, Vasconcelos reivindicaba esas potestades que, previstas en el proyecto de Sierra, habían pasado íntegras a la que ahora conducía Antonio Caso.

La gestión rectoral de Caso duró 19 meses, lapso durante el cual los choques con la SEP fueron constantes y fuertes, pero respetuosos. Se inician desde el primer mes completo de gestión y se prolongan hasta el último día en que por fin se separó del cargo, después de los constantes amagos de renuncia que se sucedieron en todo ese tiempo.

En el centro de esas discrepancias se encontraba la autonomía académica. La idea que siempre defendió Caso era aquella relativa a que al rector le correspondía totalmente el arreglo interno de la Universidad en ese ámbito. En cambio, para el secretario Vasconcelos, la Universidad constituía una institución que, si bien requería libertad para llegar al saber y al progreso, “sería pueril que permitiésemos que al amparo de esa libertad, con recursos de un gobierno liberal, la Universidad se convirtiese en centro de enseñanza reaccionaria”. Ese juicio se sustentaba, por añadidura, en dos hechos: la Universidad estaba integrada por personal proveniente de las administraciones “más o menos espurias que ha tenido el país”; y era, además, una institución en “completa desorganización” (expresión aplicada a la Escuela Nacional Preparatoria). Después de expresiones como éstas, lo insólito: el secretario Vasconcelos se autotitula director de la preparatoria y, acumulando ambos cargos,

emprende la reestructuración de aquélla, teniendo como jefe y subordinado al rector Caso.

En el último año de gestión, Vasconcelos intensifica su crítica a la Universidad. Ahora el destinatario es el nuevo rector, Ezequiel Chávez: “nuestra universidad está obligada a convertirse en aliada de las reivindicaciones sociales”; “en la labor de saneamiento, la Secretaría ha estado sola y la universidad le ha opuesto una barrera firme...”. Para rematar, el credo esencial del secretario sobre la autonomía se resumía en esta frase: “si la autonomía ha de servir para que la pereza, la ineptitud y la intriga sean inviolables, tendremos que declararnos enemigos decididos de dicha autonomía... [y] confesar que la Revolución es impotente para mejorar la Universidad”.

En estas palabras quedaba de manifiesto que el ministro Vasconcelos tenía un modelo de universidad diferente del postulado por Sierra. Los acontecimientos posteriores, la autonomía de 1929 y, sobre todo, la de 1933, volverían al pensamiento de Vasconcelos para intentar corregir el rumbo de la institución.

Hacia el final del cuatrienio de Álvaro Obregón, y conforme se perfila la candidatura de Plutarco Elías Calles (1924-1928) para sucederlo, Vasconcelos empieza a tener diferencias con el presidente. Se separa del cargo antes de concluir su mandato, pretextando lanzar su candidatura para el gobierno de Oaxaca. El trabajo y la acción de la SEP languidecen. Era difícil encontrar un titular que tuviese una mística como la de Vasconcelos. No en balde, como él decía, “la Secretaría que estaba creando era mi amada exclusiva” (Vasconcelos, 1938: 62).

LA SEP DURANTE EL MAXIMATO Y LA OBRA CARDENISTA

Un segundo momento importante en la historia de la SEP es el que se da durante el maximato, periodo histórico que comprende las presidencias de Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934), así como durante los años de la presidencia del general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940). En lo que respecta al maximato, el ministro Narciso Bassols, designado al frente de la SEP por Ortiz Rubio y mantenido en el puesto por Abelardo Rodríguez, había estado en el centro del conflicto de la autonomía de 1929. Como parte de la solución ofrecida por Portes Gil, Bassols tuvo que renunciar a la dirección de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Desde entonces generó juicios poco favorables en torno a la máxima casa de estudios del país que giraban en torno al argumento de la escasa contribución de la Universidad a la obra educativa y so-

cial de la Revolución Mexicana y por su carácter de albergue de las fuerzas conservadoras del tablero político nacional.

En el arranque del segundo semestre de 1933, en medio de “la agitación que prevalecía entre los estudiantes” y “la magnitud de los desórdenes y las dificultades en que la Universidad se ha visto envuelta”, el gobierno federal se veía obligado a intervenir, como lo había hecho en 1929 (Silva Herzog). Al discutirse el proyecto de nueva Ley Orgánica, el titular de la SEP comparece ante el plenario de la Cámara de Diputados para ofrecer el punto de vista del gobierno federal. El diagnóstico que sobre la Universidad formula Bassols es crudo, crítico y descalificador: *a)* “la asistencia de los profesores se hace cada vez más escasa... [algunos] cobran todo el año y dan sólo ocho horas de clase durante él”; *b)* los estudiantes van comprendiendo que el verdadero camino en la Universidad es simplemente esperar el transcurso de un número ilimitado de años para tener una patente que ampara la explotación futura de la sociedad; *c)* pero, además, “los escándalos crecen, la agitación aumenta, el nivel científico de la enseñanza baja, y llega un instante en que estos hechos escandalosos culminan con una lucha violenta de dos grupos universitarios entre sí... y, por último, con la expulsión también violenta del rector de la Universidad...” (Bassols, 1969; Moreno, 1970).

Frente a esa “anarquía universitaria”, como le llamaba Bassols, producto del incumplimiento de la Ley de Autonomía de 1929, el gobierno federal tenía una disyuntiva: declarar el fracaso de la Universidad y que el propio gobierno recuperase el control total de la misma, o dejarla en absoluta libertad para que, libre de ataduras con el poder público, forjara su propio destino. El gobierno optó por esta última y las cámaras aprobaron el proyecto legislativo presentado por Bassols.

Con ello, la Universidad perdía su carácter nacional y, por una sola vez, sería dotada de 10 millones de pesos para que atendiera sus necesidades presupuestales en los siguientes años. Un abierto reproche se entreveía en las palabras de Bassols: “ojalá llegue una Universidad mejor que la que el gobierno de la República podría darles”. Resultado: la Universidad languideció los siguientes once años, vivió en la pobreza, y los conflictos intestinos se intensificaron hasta que, en 1944, se colapsó.

La autonomía de 1933 escindió a la SEP y a la Universidad Nacional. La primera, por intermedio de Bassols, hacía ver como nociva la acción universitaria en varias de sus facetas, argumentando que lo que los tiempos demandaban era “educación técnica”. Con la plena autonomía de la Universidad, como él mismo decía, “el Gobierno de la República, se queda con una actividad educativa que es indudablemente de mayor trascendencia y signifi-

cación para el grueso de nuestros habitantes: la educación técnica, la educación útil que enseña a mover la mano y a utilizar las fuerzas de la naturaleza para crear productos capaces de elevar el estándar de vida de las grandes masas trabajadoras ¡ojalá, señores, que cien años después de la Ley de 1933 no se recuerde este momento como el instante en que se puso en evidencia clara y definitiva la incapacidad de los universitarios para coadyuvar a regir el destino de México!” (Bassols, 1968-1969; Moreno, 1970).

Esa escisión se tornó más profunda en los meses siguientes, cuando el Plan Sexenal (programa de gobierno del Partido Nacional Revolucionario para su candidato a la Presidencia de la República) hace definiciones muy precisas en materia de educación superior, algunas también con clara dedicatoria a la Universidad. Por cierto, esta última, en virtud de la Ley de Autonomía de 1933, había dejado de ser Universidad Nacional para denominarse Universidad Autónoma de México, una más entre las que ya existían o las que podrían llegar a fundarse, como se argumentó durante los debates de aquélla en la Cámara de Diputados. Entre esas definiciones pueden anotarse las siguientes:

- El PNR declara su preferencia por la enseñanza técnica, misma que permita capacitar a los varios tipos de trabajadores o coadyuvar eficazmente en los procesos de dominio y aprovechamiento de la naturaleza. Tal tipo de enseñanza estará por encima de la dedicada a preparar profesionistas liberales.
- El objeto primordial de la enseñanza técnica es el de preparar trabajadores para que se incorporen a las industrias del país, ya sea como obreros manuales o como directores técnicos.
- Durante los seis años que dure el plan, no habrá necesidad de aumentar el número de profesionistas liberales —médicos, abogados, ingenieros— provenientes de la Universidad Autónoma de México, las restantes universidades y demás escuelas universitarias libres.
- No se dedicarán mayores recursos que los ya previstos en las leyes, para ayudar y fomentar la cultura superior en su aspecto universitario (clara dedicatoria a la Universidad).
- La investigación científica es una actividad necesaria para el progreso del país y de las ciencias. En ese sentido, se ayudará a la creación y el sostenimiento de institutos, centros de investigación y laboratorios que permitan elevar el nivel de la ciencia, den una mayor difusión de ella y realizar los trabajos para el desarrollo de la cultura (Monroy, 1975: 92-93).

Tales ideas cobraron vigencia casi de inmediato, cuando, en los meses siguientes y en función del Plan Sexenal, se reformó el artículo tercero de la Constitución mexicana, que implantó la educación socialista en el nivel básico, y señaló como obligación del nuevo gobierno (el de Lázaro Cárdenas) cumplir con las orientaciones en materia de educación superior. De ese modo, la Universidad Autónoma de México quedó abandonada a su suerte en materia de financiamiento, subsistiendo apenas con las cuotas de los estudiantes. Durante tres años consecutivos —1934, 1935 y 1936—, el subsidio federal es igual a cero; Cárdenas restableció las asignaciones federales, en muy baja escala, a partir de 1937 (Muñoz Ledo, 1962: 122).

No obstante las dificultades, la Universidad había conjurado el peligro principal. Durante las discusiones sobre la reforma constitucional, se argumentó, por parte de varios diputados, que la educación socialista debía alcanzar, como doctrina oficial, el nivel superior de la enseñanza, cancelando con ello la libertad de cátedra prevista en la Ley Orgánica de la Universidad.

La primacía de la educación técnica sobre la universitaria, a pesar de los difíciles tiempos que se vivían en materia de economía nacional y finanzas públicas, tuvo un espacio de auge. Son los momentos en que el proyecto de la Escuela Politécnica Nacional, rondando en la SEP desde finales de 1932, logra concretarse en una propuesta definitiva. A Lázaro Cárdenas le tocó inaugurar sus primeros cursos en febrero de 1936.

Además, y también en función del Plan Sexenal, en 1935 el gobierno federal establece el Consejo Nacional de Educación Superior e Investigación Científica. Tal y como lo destacaba en el proyecto de ley que el presidente Cárdenas envió al Congreso, para la discusión de la ley respectiva, alguno de sus puntos principales eran los siguientes:

- La urgencia de llevar a cabo una reorganización completa de la educación profesional que la ponga en armonía con las necesidades sociales del presente en materia de trabajo técnico.
- La necesidad de revisar a fondo los cuadros de enseñanza profesional y de preparación técnica.
- Los nuevos sistemas de educación técnica y profesional deberán estar relacionados con las necesidades sociales, y habrán de diferir fundamentalmente de los lineamientos que presentan hasta hoy los cuadros de enseñanza profesional existentes.
- Los sistemas de educación superior deberán estar en consonancia con las orientaciones sociales de la Revolución Mexicana y de vinculación con el gobierno federal, así como los intereses y aspiraciones del proletariado nacional. La reforma educativa que se impulse debe supri-

mir radicalmente el monopolio y privilegio de las clases acomodadas en la educación superior.

- La investigación científica es una urgente necesidad nacional. El Estado deberá hacerse cargo de la tarea primordial de organizar, sostener y fomentar, en todos sus aspectos, la investigación científica, que deberá ser manejada por la mano firme de la Revolución, con un claro propósito de mejoramiento nacional (Monroy, 1975: 170-172).

Como puede observarse, en dichos considerandos estaba presente una concepción en la que se abordaban como un solo conjunto la educación superior y la ciencia. En virtud de la disposición legal que le da origen al CNESetC, y la fecha de su expedición (dentro de los 10 primeros meses de gestión), “quedan implícitos los principios y postulados que sustentan las políticas públicas de educación superior durante los siguientes años de la administración cardenista”. Las principales funciones asignadas a dicho organismo estaban relacionadas con otorgarle el papel de “órgano de consulta necesaria del gobierno federal” en todo lo referente a las dos grandes áreas comprendidas dentro de su denominación. En virtud de ello, al consejo le correspondería, entre otras cosas: *a)* proyectar la creación u organización de institutos y establecimientos que lleven a cabo investigaciones científicas o cualquier otro tipo de estudios; *b)* elaborar los proyectos, planes de estudios, programas y normas para regular los establecimientos de educación superior de la república; *c)* elaborar los presupuestos de egreso de todas las instituciones mencionadas.

Además, el decreto era muy claro en algunas acciones que no debería realizar el consejo, entre ellas, la enseñanza secundaria y la normal, por razones de jurisdicción; las funciones administrativas, en ninguna de las instituciones o establecimientos, por lo que se limitaría a “las labores de estudio y planeación”.

La primera consecuencia práctica de esa disposición fue la correspondiente a la creación del IPN. Sesenta días después de que entró en vigor aquella disposición se anunciaba, el primero de enero de 1936, el proyecto de creación del nuevo Instituto, mismo que, según se argumentaba, se había elaborado en su fase final teniendo en cuenta las disposiciones previstas en el decreto que creaba el consejo.

El Consejo Nacional desarrolla funciones importantes a lo largo de la administración cardenista y, aparte de la creación del Politécnico, emprende la fundación de muchos y variados establecimientos. Uno de sus proyectos principales, la creación de seis universidades en el territorio nacional, no prosperan. Incluso entra en choque con la Universidad, ya que se interpreta-

ba, con razón, que se trataba de cerrarle espacios a ella misma, tal y como quedaba de manifiesto en la negativa para asignarle subsidio federal.

Hacia 1939 el consejo tiene una transformación de orden estructural (se denomina ya Consejo de Educación Superior), y las discusiones entre sus miembros, en torno a las consecuencias prácticas de los nuevos contenidos del artículo tercero constitucional, habían desgastado sobremanera al organismo. Termina convertido en una dependencia de línea de la Secretaría de Educación, misma que desaparece al concluir la administración cardenista.

La relación SEP-Universidad de México vive momentos muy difíciles durante esos tiempos, tal y como ya se apuntó, atenuándose en los años finales del sexenio. Cárdenas había heredado una situación de hecho, y no le quedó más remedio que cumplir con la propia Ley de Autonomía de 1933. En función de ello, en los años de 1934-1936 no hubo asignaciones federales para la institución. En el ínterin, la SEP intentó infructuosamente llegar a un arreglo, que hacía necesaria una modificación previa a la Ley Orgánica como único medio que permitiera asignarle recursos a la Universidad.

Al final, la política se impuso y el gobierno federal cedió, poco a poco, de tal modo que a partir de 1937 el subsidio volvió a otorgarse; pasó de un millón de pesos, cantidad menor a lo que ya recibía antes de 1933, y cerró el último año de gestión con 3.5 millones de asignación (Muñoz Ledo, 1962: 122). Las diferencias ideológicas subsistían; sin embargo, se imponía la realidad. La Universidad Autónoma de México, que tal era su designación social, seguía siendo, como lo habían querido Justo Sierra y José Vasconcelos, el alma de México.

El proyecto estelar del cardenismo fue, sin duda, el Instituto Politécnico Nacional. Como ya se mencionó, el proyecto se concretó en los 60 días posteriores a la creación de Cenicyt. Pero habría que remarcar la expresión: fue concretado. Las ideas de esa institución provenían desde los tiempos de José Vasconcelos y Roberto Medellín en la SEP, para luego, desde 1931, elaborar sucesivos proyectos en una dirección como la que finalmente tomó cuerpo en ese arranque del año de 1936. En el proyecto participaron varios secretarios de Educación (Bassols, García Téllez, Vazquez Vela), así como los directores del departamento de enseñanza técnica, entre los cuales sobresalieron Luis Enrique Erro y Juan de Dios Bátiz. El proyecto respondía no sólo a los principios y funciones marcados por el CNESeIC sino al propio Plan Sexenal ya mencionado.

La nueva institución nació a partir de la integración de una treintena de escuelas, algunas ya existentes y otras que recién se creaban. El primer año escolar se inició en febrero con una matrícula de 13 000 estudiantes, 2 300 de nivel superior y 10 700 de vocacionales y prevocacionales.

El proyecto del IPN ponía el énfasis en dos aspectos: planes de estudio y profesiones, por un lado, y el tipo de estudiantes y mecanismos de apoyo, por el otro. En lo que respecta al primero, se quería que la institución “ofreciera nuevas actividades profesionales que contribuyan a la transformación de los variados recursos naturales del país, aprovechando para hacerlo la técnica científica, para crear un nuevo estado social más humano y más justo”. Para ello sería necesario crear nuevas profesiones, aquellas que se consideraban indispensables para un país enfrascado en la tarea de superar grandes necesidades sociales y económicas, entre estas últimas las relacionadas con la incipiente tarea de la industrialización nacional.

Por lo que se refiere a los estudiantes, se afirmaba que el IPN estaba dirigido a la juventud mexicana, pero “particularmente a las clases trabajadoras...”. En consonancia con ello se anunciaba un compromiso: “el Estado deberá atender el sustento de quienes carezcan de él, previa a una rigurosa selección, en la que deberán excluirse en lo absoluto los favoritismos”. A partir de aquellos años la nueva institución se va a distinguir por su programa de becas, mismo que constituye, hasta la actualidad, uno de sus signos más distintivos, tanto en el país como en el continente.

LA SEP EN LA UNIDAD NACIONAL Y EN LA INDUSTRIALIZACIÓN

El gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) empezó a dirimir las querrelas internas suscitadas por una política educativa diseñada en función del Plan Sexenal y los contenidos de la educación socialista provenientes de la reforma al artículo tercero. La educación superior y la Universidad no fueron la excepción, aunque esta última seguía con una Ley Orgánica restrictiva en materia de asignaciones presupuestales.

En la Universidad, el nuevo régimen continuó con el trato adoptado por Cárdenas desde 1937, olvidándose de las limitaciones de orden legal que supuestamente derivaban de dicho ordenamiento para apoyar a la más importante casa de estudios superiores de la república. De ese modo, el primer año del nuevo sexenio significa ya un incremento importante en esa materia (pasa de 2.5 a 3.5 millones), cerrando la gestión con un incremento notable (6.25 millones) (Muñoz Ledo, 1962: 122). El gobierno de Ávila Camacho enfrentó en sus primeros años problemas con el gremio magisterial y con algunos sectores, como los del IPN, y tuvo que cambiar a los titulares de la SEP. Un tercer secretario, Jaime Torres Bodet, ordenó la SEP y el funcionamiento de ésta se torna más armónico, emprendiendo grandes acciones en ese terreno, particularmente en la lucha contra el analfabetismo.

Durante este sexenio estalló finalmente el gran conflicto que siempre estuvo latente en la Universidad, derivado de su Ley Orgánica, que no permitía su adecuado funcionamiento. Según queda de manifiesto, dicha disposición tenía una falla estructural que había politizado a la institución, so pretexto de los procesos democráticos a que se sometían las designaciones de todas las autoridades y aun de los miembros de los órganos colegiados. En el transcurso de 1944 estalla un enésimo conflicto que cimbra a la Universidad. Durante algunos meses la lucha se traba entre autoridades y órganos de la Universidad que se consideran legítimos, y llegan a la duplicación de los mismos. Parece ser el colapso de la Universidad.

En esas condiciones, el presidente de la República, al margen de cualquier disposición, tuvo que intervenir, poniendo orden y sentando las bases para su futura estabilidad. Para ello, desconoció a los dos rectores en funciones; personalmente les pidió a ambos la renuncia; autorizó a un órgano provisional y de facto (el Directorio Universitario) con el fin de que organizase un proceso que llevaría primero a la designación de un rector por los propios universitarios (Alfonso Caso) y luego a la celebración de un Consejo Universitario Constitutivo que elaborase la Ley Orgánica, misma que sería aprobada por el Congreso, casi con puntos y comas. Insólito: el gobierno federal, con Ávila Camacho a la cabeza, y la operación de Torres Bodet, como garantes del orden y la estabilidad de la Universidad.

No era para menos. En diez años se habían sucedido siete rectores y el quehacer de la Universidad naufragaba, no sólo por falta de dinero, ya que dicha situación fue corregida, sino en términos de una comunidad cuyas rivalidades y lucha por posiciones era estimulada por su Ley Orgánica. En esas circunstancias, la prioridad para el nuevo rector era modificar el orden normativo como base para la restauración.

Personalmente, el rector es el principal redactor del anteproyecto de Ley Orgánica. En ella se define a la Universidad como una corporación pública, de orden eminentemente técnico, y una comunidad de cultura. Esta corporación pública recobra su carácter nacional, asumiendo una innovadora estructura: la de un organismo descentralizado del Estado, en donde, al lado de las autoridades tradicionales (rector y Consejo Universitario), se crean nuevos órganos colegiados (Junta de Gobierno, Patronato, consejos técnicos de escuelas y facultades).

Tal y como lo había prometido, el rector Caso se queda un año en el puesto, hasta el momento en que la nueva Ley Orgánica ha entrado en vigor, se han designado autoridades y consejeros en función de sus propias disposiciones, y la Universidad, con su nueva designación (Universidad Nacional Autónoma de México), emprende una nueva etapa de su vida. Nunca antes

había tenido conflictos tan agudos, pero el gobierno nacional tampoco había mostrado tal altura de miras para resolver un problema de esa naturaleza. La SEP y Torres Bodet habían desempeñado un papel decisivo, aunque discreto, en la solución final.

El sexenio de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) fue el de los universitarios. El primer Presidente Constitucional de origen civil desde la promulgación de la Constitución y, además, un gabinete integrado mayoritariamente por profesionistas cuyo origen predominante era la UNAM. En ella se vuelcan los afanes de la política educativa del nivel superior, mismo que culmina con la edificación de Ciudad Universitaria.

Una faceta poco conocida de ese sexenio es el impulso dado al Instituto Politécnico Nacional. Superados los conflictos, algunos muy graves, registrados al inicio del sexenio anterior, el régimen alemanista le concede atención al Politécnico fundado una década antes por Lázaro Cárdenas.

El país había estado cambiando de manera acelerada. Una nueva dinámica demográfica se manifestaba ya en demanda educativa, y las bases de infraestructura física y tecnológica que habían puesto los gobiernos anteriores, principalmente el cardenista, abrían ya el espacio pleno para la industrialización nacional. En esa medida, el Instituto Politécnico Nacional se convertía en una pieza clave para dos propósitos: formar los recursos humanos demandados en las distintas actividades productivas, así como multiplicar los espacios educativos para las nuevas generaciones que tendrían acceso a la educación superior.

De este modo, no sólo se incrementa la matrícula en el Instituto Politécnico Nacional y se abren nuevos programas educativos, en consonancia con las necesidades manifiestas del proyecto de industrialización nacional, sino que se empiezan a ampliar o a instalar nuevos establecimientos de educación superior, principalmente en el ámbito de la enseñanza técnica. La Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, de 1950, primer ordenamiento de ese carácter para la institución, estimula todo ese proceso, y convierte al IPN en cabeza del naciente sistema de educación técnica superior. Con ese carácter, al Politécnico le corresponde la administración y gestión de dichos institutos, mismos que nacían con el objetivo de formar profesionales, integrar un ciclo especial de educación media superior y ofrecer capacitación técnica. Esta acción se desarrolla mediante una dependencia específica del propio IPN, la Comisión de Estudios de los Institutos Tecnológicos foráneos.

Con ese carácter de cabeza de la educación técnica, el IPN desarrolla atribuciones y facultades hasta el año de 1959, en que se funda la Subsecretaría de Educación Tecnológica, a cargo de un eminente politécnico que, 11 años más tarde, sería el secretario de Educación Pública: Víctor Bravo Ahuja.

LA SEP Y EL “MILAGRO MEXICANO” (LÓPEZ MATEOS Y DÍAZ ORDAZ)

El gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se inicia en materia educativa con un plan en el sentido ortodoxo del término y con un secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, quien había esbozado dicho plan desde antes del inicio del régimen, mismo que es presentado en las primeras semanas de la administración. El objetivo del plan, como está presente en su denominación, es la expansión y el mejoramiento de la educación básica, con lo que se alcanzaron resultados relevantes a lo largo del sexenio.

Fuera del plan, la administración federal le da un impulso importante a la educación superior: incrementa las asignaciones presupuestales (no en balde se trata de esos años de enorme crecimiento económico que fueron la base para la denominación de “milagro mexicano”) y estimula la conversión de algunos de los antiguos Institutos de Ciencias y Letras de las entidades federativas en universidades.

Torres Bodet tenía una concepción particular sobre las universidades para un país como México. Ya había sido secretario de Educación Pública y había cumplido un periodo al frente de la UNESCO. Según su pensamiento, no era posible multiplicar las universidades si esto no se hacía con una propuesta coherente. Como lo expresó en uno de sus discursos, “treinta universidades completas no podrían ser simultáneamente, y al mismo paso, si no configurasen su crecimiento dentro de un plan nacional de acción. Lo mejor es construir —en torno a cada núcleo universitario— ciertos planteles concebidos para el fomento de la región sin pretender una autosuficiencia aparente en todas las disciplinas propuestas a la curiosidad y el saber del hombre” (Torres Bodet, 1962: 288; Latapí, 1994).

Son años en que, ya existiendo la ANUIES, están presentes las ideas que se refieren a las universidades regionales, idea que venía dando vueltas desde la época de Vasconcelos. Posiblemente influido por las tendencias en boga en materia de planeación nacional, el secretario Torres Bodet afirmaba al respecto: “el ideal consistiría en que [las universidades] organizaran sus trabajos a modo de lograr que cada una formase parte de algún sistema en que figuraran tres, cuatro o cinco establecimientos complementarios. Tendríamos así, además de la Universidad Nacional Autónoma, cinco a seis constelaciones regionales de casas de estudio superior” (Torres Bodet, 1962: 362, 16).

Complementaba en el planteamiento, precisamente, el papel que cumpliría la ANUIES en dicho propósito: “un síntoma expresivo de que la idea va cobrando elementos de realidad es el hecho de que la ANUIES esté dando cada año más importancia a sus conferencias regionales y que en ellas, con plau-

sible coherencia, se hayan establecido bases de colaboración y de entendimiento es un augurio de esa coordinación general” (Torres Bodet, *op. cit.*).

Pensar en la organización y estructura del naciente sistema universitario mexicano no hacía que Torres Bodet olvidase el sentido final del mismo, como parte de la sociedad mexicana. Para él, “la misión suprema” de las universidades no era sólo la de formar nuevos profesionales, sino la de “construir centros orgánicos de pensamiento y acción para la transmisión y el renuevo de la cultura. Casas de inteligencia, innegablemente, pero, al mismo tiempo, casas de solidaridad social en cuyo recinto aprende el hombre para comprender su destino propio que es servir entre todos sus semejantes” (Torres Bodet, 1962: 17).

El financiamiento ocupa un lugar central dentro de las políticas de educación superior de la época. A lo largo del sexenio las universidades estatales tuvieron un promedio anual de incremento de 28.8%: la UNAM, 16.5, y el IPN, 8.6 (Pallán, 1978: 137). Por lo que corresponde estrictamente al subsidio federal asignado a la UNAM, el primer año del sexenio significó un incremento notable frente al que dejaba la administración de Ruiz Cortines (80 millones frente a 56) (Muñoz Ledo, 1962: 123).

El gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) significa una enorme contradicción para la educación superior. Por un lado, buena parte de su primer informe lo dedica a trazar las grandes líneas de lo que sería la política para las universidades y el nivel superior en general, proponiendo acciones que en su momento llegaron a suscitar el entusiasmo, particularmente en las alicaídas universidades enclavadas en las entidades federativas. Sin embargo, dichas acciones tuvieron un bajo grado de materialización. Las relaciones gobierno federal-universidades estuvieron marcadas por la confrontación e inclusive la intervención del ejército; ahí están los casos de la Universidad de Sonora, la Michoacana y todo el conflicto de 1968.

EL financiamiento, por otro lado, quedó sujeto a una enorme paradoja. El sexenio sintetiza los años de oro del “milagro mexicano” (un alto crecimiento económico y una inflación muy baja), traducidos en un auge sin precedentes de las finanzas públicas. Sin embargo, dicha situación no se materializó en las asignaciones presupuestales a la educación superior. A lo largo del sexenio la UNAM tuvo incrementos promedio anuales de 10.6% y el IPN de 13.2, importantes sin duda, pero reducidos a casi la mitad, en el caso de la primera, de lo que habían sido las asignaciones anuales en el sexenio precedente. Las universidades estatales, en cambio, tuvieron un decrecimiento (-2%) a lo largo del sexenio. Seguramente la explicación resida en las confrontaciones habidas desde el inicio de la administración en Sonora y Michoacán, por lo que se castigó a todo el conjunto.

La salida ignominiosa del doctor Ignacio Chávez, rector de la UNAM en el periodo 1961-1966, es el preámbulo de la mala relación entre los universitarios y la Presidencia de la República. Según testimonios destacados (del propio rector Chávez o del banquero Carlos Abedrop), narrados por don Jesús Silva Herzog, la responsabilidad del presidente en ese episodio era patente (Pallán, 1978: 131).

No obstante lo anterior, la SEP y el gobierno federal mantienen algunos trabajos en materia de reforma educativa que van a ser importantes como antecedente para el siguiente sexenio. Como resultado de las acciones educativas delineadas en el Primer Informe del presidente Díaz Ordaz, se instala la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación (CNPIE). Aunque la comisión abarcaba todo el sistema educativo nacional, tiene planteamientos específicos para el nivel superior.

A ese respecto, el diagnóstico es particularmente importante. Bajo el rubro de “Cuestionamiento a fondo del contenido del quehacer universitario” afirmaba, con datos en la mano, que lo que ahora “se revela convulsivo y anárquico, puede llegar a adquirir dimensiones futuras de verdadera catástrofe” (Pallán, 1978: 109). La única salida a esos problemas, se insistía, sería integrar un verdadero sistema de educación superior que estuviera en consonancia con las necesidades del país. La CNPIE produce, a partir de su instalación, un informe anual; son relevantes los de 1968 y 1970, donde se vinculan problemas y caminos de superación de los mismos en el nivel superior, con el mercado de trabajo y todo el entorno social y económico.

La gran aportación de la comisión fue el conocimiento del sistema de educación superior y el diseño de algunas políticas que fueron aprovechadas por el régimen de Luis Echeverría para, con base en dichos trabajos, establecer un nuevo organismo, la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa (CCRE) que fue el sustento formal de la transformación operada en dicho sexenio.

LA SEP Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS AÑOS SETENTA: LA REVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS

Vista en perspectiva de conjunto, al término de los años sesenta la situación nacional presentaba síntomas de un estrechamiento del espacio para la acción política del Estado, en función, sobre todo, del desgaste del modelo de desarrollo económico y de la irrupción en la escena pública de sectores de la población no incluidos de manera orgánica en la red corporativa estatal. El gobierno mostraba, a esas alturas, una significativa pérdida de control

sobre las instancias decisivas del sistema político y económico nacional, lo que desembocaba en la ineficiencia del esquema de poder para generar consensos, y exponía en cambio los rasgos más autoritarios del aparato de gobierno.

La presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) emprendió acciones orientadas a recomponer los equilibrios económicos y políticos desgastados. En el campo económico sobresale el crecimiento del gasto público en áreas productivas, así como la creación y el fomento de empresas paraestatales. Entre 1970 y 1975 la inversión productiva del Estado se incrementó en 240%. En la esfera sociopolítica el proyecto se definió mediante modificaciones sustantivas en la expresión ideológica del régimen: se trataba de sustituir la imagen de un Estado represor por la de un Estado abierto a la interlocución con la sociedad civil. Esta política incluyó una propuesta de diálogo con estudiantes e intelectuales, un inicial respaldo a la actividad sindical independiente, y cierto rejuvenecimiento de los métodos de cooptación y control tradicionales. Tales condiciones generaron un clima favorable a reformas sociales, inicialmente promovidas por el Estado por medio de sus agencias, que comprenderían el amplio y diverso conjunto de instituciones del sector público. Fue éste el marco en que se impulsó la Reforma Educativa Nacional y la Reforma Universitaria de los años setenta.

La reforma educativa gubernamental expresó soluciones orientadas no tanto a una transformación a fondo del sistema educativo vigente, como a la modificación de las estructuras tradicionales. Esta política pública definió medidas tales como la actualización de los métodos de enseñanza; la inclusión de distintas modalidades encaminadas a la creación de ciclos terminales y salidas laterales, principalmente de orden técnico; la racionalización y descentralización de los recursos institucionales; la orientación del currículo a partir de áreas básicas del conocimiento, y, finalmente, la reorientación valorativa de los contenidos educativos. La reforma implicó, asimismo, un amplio conjunto de reformas normativas, entre las que destaca la Ley Federal de Educación, aprobada en noviembre de 1973. La línea que conecta estos planteamientos con el proyecto político del Estado puede buscarse en la intención del régimen de lograr una amplia base de apoyo ideológico a partir de la atención de ciertas demandas estratégicas; en este caso, la demanda educativa.

Para generar proyectos específicos en el contexto de la reforma educativa, la SEP integró al inicio del sexenio la denominada Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa. Este órgano trabajó durante los primeros meses del nuevo gobierno y sus casi cuatrocientos integrantes establecieron recomendaciones y orientaciones para todos los niveles, tipos y modalidades del

sistema educativo. Las recomendaciones de la Subcomisión de Educación Superior se habrían de entrelazar con los acuerdos generados en el seno de la ANUIES durante el periodo 1970-1973 para orientar los cambios que, en los ámbitos académico y organizativo, se dieron en las universidades en los siguientes años.

En efecto, las instituciones de educación superior reunidas en la ANUIES recogieron los propósitos de la reforma e iniciaron un proceso de búsqueda conjunta de soluciones tendientes a crear un sistema de educación superior renovado y mejor articulado. Al coincidir con la estrategia del Estado a favor de una amplia reforma educativa en todos los niveles del sistema, las instituciones adscritas a la asociación establecieron, a partir de 1970, una serie de acuerdos que marcaron la pauta en la transformación cualitativa de la enseñanza superior del país.

Los acuerdos referidos surgieron de las reuniones de la ANUIES en el periodo de 1970 a 1972: la XII Asamblea General (Hermosillo, abril de 1970), la XIII Asamblea General (Villahermosa, abril de 1971), la Asamblea General Extraordinaria (Toluca, agosto de 1971) y la XIV Asamblea General (Tepic, octubre de 1972). Cabe advertir aquí que aun antes del anuncio oficial de la Reforma Educativa la ANUIES había iniciado un proceso de diagnóstico y reflexión con miras a plantear los principales problemas del sector y las propuestas de solución al alcance. En 1969 los rectores acordaron llevar a cabo un estudio sobre el estado de la educación superior, con vistas a la reorganización de los recursos institucionales para canalizar en forma óptima los ingresos y subsidios de cada centro educativo. Dicho estudio dio pie al documento titulado "Diagnóstico preliminar de la educación superior en México" (ANUIES, 1969), que además de ser entregado al presidente Echeverría como una contribución de la ANUIES para el planteamiento de la Reforma Educativa del régimen, fungió como marco de referencia en las reuniones citadas.

En la asamblea de Hermosillo se aprobó la creación del Centro Nacional de Planeación de la Educación Superior y se suscribió el documento "Objetivos de la educación superior". En este último se formularon los principales propósitos que, a juicio de la ANUIES, debería cumplir el sistema universitario mediante las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura. Al estimar como problema de primer orden el perfeccionamiento del sistema de enseñanza en el orden cualitativo, se sugirió, en esta misma asamblea, la creación de un programa nacional de formación magisterial, así como de centros de documentación y didáctica.

En la asamblea de Villahermosa se acordó establecer un nexo estrecho entre las propuestas de la asociación y las orientaciones de la Reforma Educativa anunciada por el ejecutivo federal. Además, se definieron programáti-

camente las medidas que debían tomarse para articular el sistema de educación superior del país: establecer un sistema de créditos académicos comunes y equivalencias para propiciar la movilidad de profesores y estudiantes de una institución a otra; establecer un sistema nacional de exámenes y crear un centro nacional de producción de material didáctico; preservar la autonomía universitaria, e impulsar la cooperación interinstitucional en la elaboración de programas conjuntos para la investigación y los estudios de posgrado. Además, se suscribieron acuerdos para relacionar la enseñanza académica con el aprendizaje práctico, en particular las salidas laterales antes del término del ciclo.

La Asamblea General Extraordinaria efectuada en Toluca se centró en las propuestas de las instituciones para la reforma del bachillerato universitario. La UNAM expuso las características del modelo institucional recién implantado en esa casa de estudios: el Colegio de Ciencias y Humanidades, y la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES “presentó un modelo [de bachillerato] alternativo con objetivos y estructura parecidos, adaptable a distintos tipos de instituciones, con énfasis en las enseñanzas tecnológicas y administrativas”. Además, en la reunión se acordó elaborar un proyecto para la creación del Centro Nacional de Exámenes y Certificación.

En la asamblea de Tepic, que cierra el ciclo de las reuniones de la ANUIES paralelas a la implantación de la Reforma Educativa del sexenio, se tomaron acuerdos orientados a concretar operativamente las resoluciones de las reuniones previas. Entre otras, la implantación del sistema de cursos semestrales; el establecimiento de salidas laterales y nuevos procedimientos de titulación; la definición del número de créditos para cada ciclo y modalidad escolar, y la adopción de una nueva estructura académica en la que se combinaran la enseñanza y el aprendizaje de contenidos teóricos y contenidos prácticos. En la misma reunión, los rectores y directores de las universidades e institutos de enseñanza superior emitieron un documento en el que, a la vez que se subrayaba la importancia de la reforma en curso, se hacía hincapié en el imperativo de la autonomía. El pronunciamiento concluía lo siguiente:

- Sin excepción, todas las instituciones de educación superior de la república están en proceso de reforma con el propósito de cumplir plenamente las funciones que tienen asignadas y aprovechar los crecientes recursos que la nación pone en sus manos.
- Esta reforma es consustancial a la pervivencia de las instituciones. La continuaremos aun cuando entrañe conflicto con quienes se oponen al cambio racional. Estamos convencidos de que con ella se fortalecerá el desenvolvimiento social de la nación

- La autonomía universitaria es imprescindible en el cumplimiento de los fines de la educación superior. Aun en aquellas casas de estudio en que la autonomía no forma parte de su estructura jurídica, consideramos inviolable la independencia académica y la libertad de cátedra e investigación que la sustentan.

Este posicionamiento de la ANUIES no debe interpretarse como una forma de deslindarse de la política educativa del régimen, sino más bien como expresión de la disposición de las instituciones de educación superior para operar los lineamientos generales de reforma, así como las propuestas y los acuerdos surgidos en el seno de la asociación, conforme a los contextos locales y con estricto apego a las prioridades académicas de cada institución. Tal decisión originaría cierta dispersión de los propósitos y objetivos de la reforma, así como un desplazamiento del campo objeto de transformación. Las instituciones optaron por la apertura de nuevas unidades, nuevas carreras y programas de licenciatura y posgrado, y por la reforma del bachillerato, antes que por transformar los sistemas existentes con base en los lineamientos acordados en conjunto.

La acción gubernamental sobre el sistema se plasmaría, en primer lugar, en un muy importante incremento del subsidio: el conjunto de universidades públicas recibieron en el último año del sexenio cerca de doce veces más la aportación federal otorgada en 1970. Ello permitió que la matrícula total de educación superior pública se duplicara en el periodo: de 233 413 estudiantes al inicio del sexenio a 505 707 al final del mismo. También destaca la obra del régimen en materia de creación de nuevas universidades. En el periodo se establecieron la Universidad Autónoma de Tamaulipas (1972), la Autónoma de Ciudad Juárez (1973), la Autónoma de Aguascalientes (1974), la Autónoma Chapingo (1974), la Autónoma Metropolitana (1974), la Autónoma Agraria Antonio Narro (1975), la Autónoma de Baja California Sur (1975), la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (1975), la Universidad Autónoma de Tlaxcala (1976) y el Instituto Tecnológico de Sonora (1976). Varias de ellas tienen antecedentes institucionales de mayor o menor envergadura, pero lo que importa destacar es que fueron llevadas al régimen de universidades públicas, con lo cual se logró que todas las entidades federativas del país, con la sola excepción del estado de Quintana Roo, contaran con al menos una universidad pública.

Durante el sexenio de Echeverría Álvarez, además de haberse generado políticas de educación superior favorables a la expansión del sistema en su conjunto y a la innovación y reforma de la enseñanza universitaria y tecnológica, ocurrió un cambio fundamental en la relación entre el Estado y las

universidades públicas: para impulsar las transformaciones previstas, la hacienda federal concentró progresivamente la mayor parte del subsidio público otorgado a estas instituciones. Hasta finales de los años sesenta, el criterio que se buscaba cristalizar era el de una aportación proporcional entre el subsidio de la federación, las aportaciones de las entidades federativas y los recursos que cada universidad pública lograra generar por medios propios. Aunque esta proporcionalidad (conocida como los tres tercios del financiamiento universitario) no llegó a concretarse en la práctica, se mantuvo una fuerte presión para que los gobiernos estatales participaran en el subsidio y que las universidades abrieran espacios para generar recursos propios de manera creciente y sostenible.

Sin embargo, para impulsar la política expansiva de la matrícula y los recursos docentes y de investigación en las instituciones universitarias del interior del país, el gobierno de Luis Echeverría asumió la responsabilidad del subsidio, al grado de concentrar en la administración pública federal la mayor parte del gasto disponible para los proyectos de crecimiento de las instituciones. Este cambio de enfoque, si bien alivió notablemente las presiones económicas sobre las universidades públicas y les permitió emprender procesos de crecimiento y cambio cualitativo, fincó también las bases para una mucho mayor dependencia de los criterios y pautas determinados por el ejecutivo federal.

La segunda mitad de la década corresponde al sexenio del presidente José López Portillo (1976-1982). A diferencia de su antecesor, el titular del ejecutivo otorgó una gran atención al diseño y la instrumentación de políticas públicas basadas en planes y programas formales. Desde el inicio del sexenio se ordenó a todas las áreas de la administración pública federal que establecieran planes sectoriales con acciones, objetivos y metas de mediano y largo plazo. El ejercicio derivó, en primer lugar, en la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, aprobado por decreto presidencial el 15 de abril de 1980, pero también sirvió de sustento para gestar el nuevo marco normativo de planeación del sector público: la Ley General de Planeación, aprobada en enero de 1983.

Para el ramo educativo se encomendó al secretario Porfirio Muñoz Ledo la tarea de formular el plan correspondiente, previa consulta con las autoridades, la representación sindical y otros actores participantes en el campo de la educación nacional. La consulta y el trabajo de generación de propuestas dieron lugar a un amplio y ambicioso esquema de planeación, cuyo resultado, el Plan Nacional de Educación, publicado en siete volúmenes, fue presentado por el secretario de Educación a finales de 1977. Poco después, en noviembre del mismo año, Muñoz Ledo fue reemplazado por Fernando

Solana, quien tomó la decisión de reencauzar el proceso de planeación iniciado por su antecesor mediante la formulación de una nueva propuesta: los “Programas y Metas del Sector Educativo, 1979-1982”, que comprendían “cinco grandes objetivos y 52 programas, de los cuales once se definían como prioritarios, todos con metas precisas calendarizadas hasta 1982.” (Martínez Rizo, 2001). Del conjunto de programas y acciones educativas del sexenio de López Portillo destacan, por su magnitud e importancia, los denominados “Educación para todos” y “Educación para todos los niños”, en virtud de los cuales se alcanzaron, por primera vez en la historia del país, metas como la existencia de centros educativos en la totalidad de los municipios y la cobertura universal del primer grado de primaria.

En el campo de la educación superior, las alternativas de planeación de la SEP tuvieron consecuencias. En 1977 el secretario Muñoz Ledo convocó a los rectores y directores de las instituciones afiliadas a la ANUIES para que diseñaran el programa correspondiente a la educación superior. A mediados de ese año la propuesta quedó lista y fue aprobada por la XVII Asamblea General de la ANUIES (Guadalajara, 19 al 21 de mayo de 1977). El texto respectivo, titulado “Aportación de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior al Plan Nacional de Educación”, fue publicado *in extenso* en la *Revista de la Educación Superior*, número 26 (abril-junio de 1978).

Sin embargo, una vez que se dio a conocer el relevo en la SEP, así como la intención de retomar, sobre nuevas bases, el ejercicio de planeación para el sector educativo, se integró un grupo de trabajo SEP-ANUIES que, en varias reuniones durante el primer semestre de 1978, elaboró la ponencia “La planeación de la educación superior en México”, con la iniciativa de constituir el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes), conformado por instancias de planeación nacional, regional, estatal e institucional, así como una propuesta de Plan Nacional de Educación Superior. La XVIII Asamblea General de la ANUIES, celebrada en Puebla del 16 al 18 de noviembre de ese año, aprobó ambas iniciativas, con lo que dio inicio la trayectoria hacia la conformación de un sistema formal de planeación de la educación superior en México articulado en torno de las dos instancias indicadas.

A partir del establecimiento del Sinappes se integró, en los primeros años de la década de 1980, una red de coordinación que comprendía 117 unidades institucionales, 31 comisiones estatales (Coepes), ocho consejos regionales (Corpes) y una coordinación nacional (Conpes). En 1979 el ejecutivo federal apoyó la propuesta de planeación de la ANUIES por medio del documento “Programas y metas del sector educativo, 1979-1982”, donde, además de reconocer al Sinappes, se asumieron varios de los proyectos propuestos

en el Plan Nacional formulado por la asociación y se introdujo el presupuesto por programas. El mismo año (1978) se aprobó la Ley de Coordinación de la Educación Superior y se reformó la estructura de la SEP para dar lugar a las subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica (SESIIC) y de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT), con el encargo de coordinar las universidades públicas y los institutos tecnológicos, respectivamente. Por fin, en 1981, al término del sexenio de López Portillo, la Conpes aprobó el documento “Plan Nacional de Educación Superior: lineamientos generales para el periodo 1981-1991”.

Durante el sexenio del presidente López Portillo sólo se creó una nueva institución universitaria: la Universidad Pedagógica Nacional, establecida en 1978 como “la respuesta del Gobierno Federal al legítimo anhelo del magisterio nacional para consolidar las vías de su superación, acorde con las necesidades actuales del sistema educativo” (Decreto de Creación de la UPN). No obstante, la pauta de crecimiento del sistema iniciada en el sexenio anterior mantuvo su dinámica de desarrollo. En total, la población en el nivel de educación superior pasó de 609 070 estudiantes en 1977 a 1 052 762 en 1982. En el sistema público los datos respectivos fueron: 527 942 al principio del sexenio y 869 340 al final del mismo, lo que significa que en el gobierno de López Portillo el promedio de nuevas plazas escolares por año en el sistema público (56 900 unidades) sobrepasó incluso el dato correspondiente al sexenio de Echeverría Álvarez.

LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA: EL RENOVADO ÉNFASIS EN LA PLANEACIÓN Y LA EVALUACIÓN

Entre 1982 y 1988, años de gestión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, la política educativa se centró en la denominada Revolución Educativa, expresión acuñada por el titular de la SEP al inicio del sexenio, Jesús Reyes Heróles, quien permanecería al frente de la Secretaría hasta su deceso en 1985. La Revolución Educativa pretendía objetivos tales como los siguientes:

- Hacer de la educación algo permanente y socialmente útil.
- Elevar la calidad de la educación en todos sus niveles.
- Ampliar el acceso a los servicios educativos, enfocándose en los grupos y zonas más desfavorecidos.
- Vincular la educación y la investigación científica y tecnológica con las necesidades de desarrollo del país.

- Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal, así como la educación superior, la cultura y la investigación
- Mejorar y ampliar los servicios en los campos de educación física, deporte y recreación.

En el mismo periodo, el ejercicio de planeación de la educación superior se plasmó en diversos estudios, así como en el Programa Nacional de Educación Superior (Pronaes), en sus versiones de 1984 y 1985, y en una segunda etapa, que se inició en 1986, por medio de la formulación del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (Proides), aprobado por la Conpes en octubre de ese año. El cambio del Pronaes al Proides guarda relación con el relevo en la titularidad de la SEP. En 1985 fue designado al frente de la SEP Miguel González Avelar, para sustituir al recién fallecido Jesús Reyes Heróles. Aunque González Avelar expresa su compromiso de continuar en la ruta de la Revolución Educativa, también se propone llevar a cabo los ajustes requeridos para adecuar los planes y programas del sector con las líneas de política pública que se desarrollaban bajo la presidencia de De la Madrid.

Con ese enfoque se inicia, en el segundo semestre de 1985, la tarea de ajustar el enfoque y contenido del Pronaes, lo que daría lugar al programa Proides aprobado por la Asamblea General de la ANUIES en octubre de 1986. A través del Pronaes, se instauraba por primera vez el esquema de proporcionar a las IES apoyos suplementarios a su presupuesto ordinario, y se propuso condicionar la renovación de subsidios especiales a la evaluación de resultados. El Proides conserva ese enfoque, aunque también sugiere una nueva serie de proyectos, ordenados como proyectos nacionales, programas estatales (PEIDES) y programas institucionales (PIDE) de educación superior.

En 1988 se hizo una evaluación crítica de los logros y limitaciones del Proides, donde se destacaba el escaso efecto que había tenido este programa para alcanzar los objetivos de mejora postulados y su también poca repercusión en alentar procesos de integración de los subsistemas que conformaban la estructura de educación superior en México. No obstante, ambos planes, el Pronaes y el Proides, marcaron una fuerte impronta en lo correspondiente a los criterios de administración del gasto público en el sistema nacional de educación superior.

En 1988 la asociación aprobó el documento titulado “Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior”, en cuyo contenido la administración entrante (Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994) basó la redacción del capítulo sobre el sistema en el Programa de Modernización Educativa (PME). La política de la educación superior asu-

mió, a partir de ese momento, un cambio de dirección importante, cuyos ejes fundamentales radicaron en: *a)* el impulso de modelos de planeación estratégica en lugar de los anteriores esquemas de planeación sistémica; *b)* el énfasis en la evaluación de procesos y resultados, y *c)* la operación de programas de apoyo al financiamiento como instrumentos para impulsar la transformación de la educación superior pública.

Son notas características de la gestión de De la Madrid el énfasis en la austeridad presupuestaria, derivada de la crisis económica nacional suscitada a partir de 1982 y de los compromisos suscritos con la banca multilateral, el énfasis en un esquema de planeación de la administración pública nacional según los lineamientos establecidos en la Ley General de Planeación y en el sistema de “planeación democrática” recién inaugurado, el impulso a la descentralización del sector público y los recursos fiscales de la federación, así como, en el plano económico, el viraje de un modelo de desarrollo centrado en el mercado interno hacia la apertura de la economía nacional en los circuitos de la globalización. Todo ello tendría múltiples repercusiones en la esfera educativa, en particular en el ámbito de la educación superior del país.

Por la carencia de recursos públicos para programas sociales, en el periodo de gobierno del presidente De la Madrid la dinámica de expansión de la matrícula en el sistema público de educación superior tuvo una decaída muy importante. En el primer año de su administración, la población escolar del nivel en IES públicas era de 919 639 estudiantes; al final, la cifra reportada fue de 1 033 160, es decir, un incremento total de apenas 113 521 nuevos lugares, lo que representa apenas un tercio del crecimiento logrado en las administraciones de Echeverría Álvarez y López Portillo respectivamente. En estas condiciones, los gobiernos de la siguiente década tendrían que enfrentar como prioritaria la recuperación de los procesos de crecimiento y transformación suspendidos.

En efecto, la década de los noventa escenificó el planteamiento y la aplicación de un nuevo repertorio de instrumentos concebidos, originalmente, como líneas de acción para lograr el mejoramiento cualitativo de la educación superior. En las administraciones correspondientes a Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León se hizo hincapié en aspectos tales como: financiamiento diversificado; evaluación, acreditación y rendición de cuentas; fortalecimiento de infraestructuras, y vinculación de las IES con el sector productivo.

En 1989 se publicó el Programa de Modernización Educativa (PME), correspondiente al sexenio de Salinas de Gortari, y en él se afirmaron los principios generales que orientarían la gestión en el sexenio:

- Revitalización del sistema de planeación indicativa (o de concertación) derivado de la intersección SEP-ANUIES. Se afirma que el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (aprobado por la ANUIES en 1986) forma parte de la estrategia general.
- Se establecen como líneas programáticas las de evaluación, aplicación de los recursos disponibles y proceso de reforma institucional.
- Se indica que el crecimiento y la distribución de la oferta se orientarán por tres principios: mejor uso de la capacidad instalada, gradualismo en el crecimiento de las instituciones que no han alcanzado su tamaño óptimo y apertura de nuevas opciones, principalmente en el sistema de educación abierta. Además, el crecimiento se administrará mediante el esquema de desconcentración y regionalización derivado del Plan Nacional de Desarrollo.
- Se plantea la necesidad de una política para que los estudiantes de escasos recursos tengan acceso a la educación superior.

Como acciones concretas el PME sugería, entre otras pautas de política sectorial: la extensión de la oferta educativa en las modalidades escolarizada y abierta; la conciliación de las preferencias de los estudiantes con la oferta de carreras prioritarias para el desarrollo; el equilibrio territorial de la matrícula; la simplificación del catálogo de carreras para evitar especializaciones excesivas; el establecimiento de una pauta nacional de criterios de excelencia académica; el impulso del proceso de evaluación superior para determinar niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. De hecho, los planteamientos del PME recogían las recomendaciones de la ANUIES contenidas en el documento “Declaraciones y aportaciones para la modernización de la educación superior”.

Entre los años 1989 y 1991 la definición de la ruta política de la educación superior transcurrió en un escenario de convergencia entre la SEP y la ANUIES y con el concurso de otras instancias de la administración pública central. Como primer paso, en 1989 se reactivó la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) y se instalaron diversas comisiones nacionales integradas por funcionarios del gobierno federal (SEP, Conacyt y SPP) y por rectores o directores del sistema de educación superior: comisiones nacionales de evaluación de la educación superior, fomento de la educación superior abierta, vinculación de la investigación con los sectores social y productivo, evaluación y mejoramiento del posgrado, evaluación y promoción de la calidad de la investigación, y participación en el Programa Nacional de Solidaridad, cada una de ellas presidida por el titular de la SEP. Aunque estas comisiones sesionaron durante

1990 y 1991, en la práctica la única que produjo resultados aplicables fue la de evaluación (Conaeva).

En 1990 la asociación aprobó la “Estrategia de la ANUIES para el mejoramiento del sistema de educación superior”, propuesta articulada en torno a siete programas (superación académica, mejoramiento de la investigación, posgrado, educación continua, extensión cultural, administración, y apoyo al bachillerato). Posteriormente, en 1991, la Conpes publicó el documento “Prioridades y compromisos para la educación superior en México 1991-1994”, en el cual se definen diez “líneas de acción prioritarias para el mejoramiento de la calidad de la educación superior en México”, concordantes con el PME: actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales; formación de profesores; formación de investigadores; revisión y reade cuación de la oferta educativa; definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado; actualización de la infraestructura académica; reordenamiento de la administración y la normatividad; sistema institucional de información; diversificación de las fuentes de financiamiento; impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de la educación superior. En el mismo documento de la Conpes se definen las “líneas prioritarias de carácter interinstitucional”: formación de personal académico, infraestructura académica y red nacional de bibliotecas, diversificación de políticas salariales, mejoramiento de los procedimientos para otorgar los subsidios y para otras gestiones ante dependencias del gobierno federal, y programas interinstitucionales de investigación.

La importancia otorgada a la evaluación se tradujo en una serie de iniciativas y medidas que cambiarían las formas de gestión y administración tradicionales. Desde la Conaeva se estableció una propuesta de evaluación institucional múltiple, respaldada por la ANUIES en julio de 1990, consistente en tres modalidades: *a)* la autoevaluación, *b)* la evaluación interinstitucional encomendada a los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y *c)* la evaluación del sistema y subsistemas de educación superior (a cargo de las subsecretarías de la SEP y la ANUIES). Si bien las tres modalidades alcanzaron expresión concreta en el sexenio, únicamente la evaluación de programas (encargada a los comités de pares) derivó en una estructura estable. Sin embargo, la cultura de la evaluación alcanzó a impregnar las formas de gestión académica en las instituciones, sobre todo por medio de una variedad de programas de estímulo a la productividad académica que se difundieron en las universidades del país desde los primeros años de la década.

Una instancia complementaria a los procesos de evaluación acordados en 1990 se derivó de la creación, en 1993, del Centro Nacional de Evaluación

de la Educación Superior, Ceneval, acordada en la XXV Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. El Ceneval tomaría la forma de una asociación civil encargada del diseño y la administración de exámenes de ingreso a la educación media superior, superior y de posgrado, así como sobre la calidad de los egresados. En la misma reunión las instituciones aprobaron la aplicación de dos procedimientos con fines de acreditación de estudios: el examen nacional indicativo previo a la licenciatura y el examen general de calidad profesional.

En la coyuntura 1990-1991 la SEP inició una política de distribución de financiamientos institucionales complementarios mediante el Fondo para la Modernización Educativa (Fomes). Por medio del Fomes la SEP se propuso orientar los programas y acciones de las instituciones de enseñanza superior en torno a los objetivos postulados por el PME. En 1994 comenzó a operar el Programa de Superación del Personal Académico, conocido como Supera (diseñado por la ANUIES en 1993), mediante el cual la autoridad educativa distribuía a las universidades del país becas para la promoción del nivel académico de la planta docente. Por medio de Fomes y Supera se inició la reconversión del método tradicional de financiamiento a las instituciones públicas de educación superior, consistente en la asignación de presupuestos con base en indicadores de matrícula y a partir de procedimientos de negociación entre la SEP y cada una de las instituciones.

La estrategia de redistribución y reordenación del financiamiento educativo contó con otro instrumento de política pública: el Convenio Único de Desarrollo —mediante el cual el gobierno federal y los gobiernos estatales establecen bases de coordinación para el ejercicio presupuestario—, instrumento derivado de la estrategia general de federalización postulada por el régimen. Con esa instancia se dio inicio a la diversificación de las fuentes del subsidio público presupuestal.

Además de las estrategias ya indicadas, que se derivan principalmente del eje de política SEP-ANUIES, la administración de Salinas de Gortari impulsó cambios importantes en el subsistema de educación superior tecnológica; en 1991 se inició el proyecto de universidades tecnológicas con la creación de las unidades Nezahualcóyotl, Tula-Tepeji y Aguascalientes, y en 1993 se emprendió la reforma académica de los institutos tecnológicos.

Congruente con los objetivos planteados en el PME, el régimen de Salinas de Gortari no omitió la reforma de diversos ordenamientos jurídicos. En este terreno destacan la reforma al artículo tercero constitucional (marzo de 1993) y la nueva Ley General de Educación (julio de 1993). En la modificación constitucional se adicionó un nuevo texto como fracción V del artículo 3º, en el cual se incorpora la obligación del Estado de “promover todos los

tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país” (incluso la educación superior). Esta reforma extrae del texto constitucional precedente la expresión según la cual “el Estado imparte educación superior”. En la misma reforma se establece la obligación del Estado de “apoyar la investigación científica y tecnológica” y de “alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura nacional”.

Algunos objetivos del PME no se consiguieron o fueron abandonados en el curso del sexenio, entre otros: el programa de apoyo a los estudiantes de escasos recursos, la ampliación de los sistemas de enseñanza abierta, la reorientación de la demanda educativa y la redefinición de la oferta de carreras. Asimismo, durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari el crecimiento del sistema público de educación superior fue más bien discreto. En el primer año de su administración la matrícula pública total era de 1 026 252 estudiantes y en el último año de 1 100 826 alumnos, lo que representa un crecimiento total inferior al logrado durante el sexenio precedente y muy por debajo de los niveles alcanzados en los años setenta y ochenta. Por ello, la recuperación de la pauta de crecimiento sería marcada como una prioridad fundamental en el siguiente periodo presidencial.

En enero de 1995 el presidente Ernesto Zedillo dio a conocer el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000 incluido en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio. En el documento se señalan como retos educativos de la administración los de “equidad, calidad y pertinencia” de la educación. El capítulo correspondiente a la educación superior se inicia con el reconocimiento de la necesidad de atender la demanda creciente y, por este medio, ampliar la cobertura social del sistema. Se postula la meta de alcanzar en el año 2000 la cifra de 1.8 millones de estudiantes, lo que representaría un crecimiento cercano a 30% en el plazo sexenal.

El PDE proponía, entre otros objetivos, lograr una vinculación estrecha con el mercado profesional y las perspectivas de empleo, conseguir que los estados participen en forma solidaria tanto en el financiamiento como en la orientación de la oferta educativa, teniendo en cuenta las necesidades del entorno regional y local, y mejorar la preparación del personal académico. Al igual que el PME de Salinas, se argumentaba en favor de la calidad académica, la que se apoyará en el mejoramiento de planes y programas de estudio, así como en la provisión de equipos adecuados, en especial laboratorios, bibliotecas, centros de cómputo y talleres. En cuanto a la función de investigación, el PDE subrayaba su papel de insumo para el mejoramiento de la docencia y también su carácter de recurso para la innovación tecnológica.

En el programa se establecía también el compromiso de desarrollar acciones para mejorar los ingresos de maestros e investigadores en función de

su rendimiento profesional y de duplicar el número de profesores con posgrado al año 2000. Además de estas propuestas, el PDE hacía explícita la continuidad y profundización de la política de evaluación establecida en el régimen anterior. Además, en el programa se propuso el objetivo de promover consejos de vinculación para incorporar el punto de vista de agrupaciones e instancias sociales y productivas a los programas de orientación profesional y a las adecuaciones o modificaciones de los planes y programas de estudio.

Los objetivos estratégicos establecidos en el PDE 1995-2000 en materia de educación superior fueron los siguientes:

- Atender la creciente demanda de educación media superior y superior y ampliar la capacidad del sistema con nuevas y mejores oportunidades formativas.
- Orientar la demanda hacia las opciones educativas con mejores perspectivas de ejercicio profesional y de mayor relevancia para el desarrollo nacional.
- Mejorar la calidad de los elementos y agentes del proceso educativo.
- Mejorar la calidad de la evaluación de las IPES.
- Asegurar que el Sistema Nacional de Educación Media Superior y Superior cuente con un número suficiente de profesores e investigadores de alto nivel.
- Lograr una mayor correspondencia de los resultados del quehacer académico con las necesidades y expectativas de la sociedad.
- Fortalecer la identidad de las instituciones mediante la especialización en programas y servicios académicos congruentes con las necesidades y demandas regionales y locales.
- Fortalecer el sistema con una mejor articulación de las instituciones, organismos y subsistemas que lo conforman, en torno a criterios comunes, estándares compartidos, estrategias de integración al desarrollo regional y mecanismos eficaces de comunicación y colaboración interinstitucional.
- Avanzar en el proceso de federalización mediante estrategias diferenciadas de acuerdo con el nivel educativo, el contexto regional y el de las capacidades institucionales.

Indudablemente, algunas de las directrices y orientaciones del PDE se derivan de una línea de continuidad de los trabajos de planeación de la ANUIES. En el documento “Avances de la universidad pública en México”, publicado por la asociación en 1994, se establecen los aspectos que, desde la perspectiva de los rectores, permitirían la continuidad de políticas entre los sexenios:

“redefinición de la misión general de la universidad mexicana y de la misión de cada institución universitaria en particular; creación de un sistema nacional de acreditación; institucionalización de referencias mínimas de calidad para el funcionamiento de las universidades; establecimiento de nuevos fundamentos para los procesos regulares de asignación presupuestaria y para los de asignación de los fondos extraordinarios para proyectos especiales; definición del *statu quo* de la carrera académica del personal docente y de investigación”.

Es importante señalar que la administración del régimen de Zedillo enfrentó en sus primeros años los severos efectos de la crisis económica suscitada por la devaluación del peso en 1994. El presupuesto federal para la educación superior no logró recuperarse, en términos reales, sino hasta 1999-2000, de tal manera que el alcance de los objetivos y metas establecidos en el programa gubernamental se vio acotado por una serie de restricciones y limitaciones financieras. Por ello, desde el inicio de la administración, se establecieron como prioridades el reforzamiento del programa de becas de superación del personal académico de las instituciones públicas de educación superior; el reforzamiento del subsistema tecnológico superior; la consolidación de los sistemas de evaluación y financiamiento diferenciado del conjunto de universidades públicas, y, finalmente, el fomento a la inversión privada en el campo de la educación universitaria.

El primero de estos programas implicó la creación, en 1996, del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep). El Promep sustituía al anterior Supera y establecía, como condición de elegibilidad, la realización de autoevaluaciones y de programas institucionales de desarrollo a partir de los cuales las entidades participantes definían necesidades específicas para el desarrollo de su planta académica. Además se estableció (en 1998) el Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente de Carrera o Programa de Carrera Docente que aportaría fondos de complemento salarial en las IPES. El programa Fomes continuó vigente y se consolidó como el instrumento principal de redistribución financiera de la SEP.

Como un balance de las transformaciones ocurridas en el ámbito de la educación superior del país en la década de los noventa, puede señalarse que, en este periodo, se registraron importantes transformaciones en prácticamente todos sus ángulos: en su organización, dimensiones, distribución y desempeño. En primer lugar, se verificó una expansión total del ámbito estudiantil, que alcanzó 45%. En ese periodo, el sector docente creció en alrededor de 49% y el número de instituciones aumentó en casi 65%. Las tendencias principales pueden agruparse en siete campos:

- Crecimiento de la cobertura de la demanda potencial. En 1990 el Sistema de Educación Superior (SES) atendía a 13.5% de la población de entre 18 y 23 años; a finales del año 2000 se alcanzó 20% de la franja de edad indicada.
- Recomposición de la matrícula del SES público. En el segmento público, la dinámica de expansión se derivó casi exclusivamente del crecimiento del sector tecnológico universitario. Gracias a la creación de casi un centenar de instituciones (institutos y universidades tecnológicas), el subsistema tecnológico creció por encima de 60%, con lo cual pasó de 20 a 36% como proporción de la oferta del SES público. En contraste, la dinámica de crecimiento de la modalidad universitaria fue casi estacionaria: en el decenio la matrícula creció por debajo de 7% en total. Por último, la matrícula en la modalidad de enseñanza normal pública aumentó de 9 000 a 11 000 estudiantes, conservando su participación en el SES público en torno al valor de 10 por ciento.
- Mayor presencia del sector privado en la oferta educativa superior. Durante los noventa la presencia del sector privado en la oferta de educación superior alcanzó dimensiones notables. En 1990 las IES del sector privado absorbían 17.4% de la demanda de licenciatura, mientras que en 2003 su participación llegó a 32%. Para llegar a este rango, el sistema privado creció dos y media veces, incrementando su tamaño a un ritmo de casi 10% anual en el periodo. La expansión de la educación superior privada fue extraordinaria en el posgrado, al incrementar su matrícula 4.5 veces en sólo diez años. Además de expandirse, el sistema privado desarrolló tendencias de diferenciación: por una parte se afianzó el conglomerado de instituciones de educación superior regidas por condiciones de mercado, esto es, aquellas que aunque ofrecen modalidades de formación profesional ampliamente demandadas, no realizan funciones de investigación o difusión cultural ni cuentan con una infraestructura académica apropiada. Se estima que, en la actualidad, de las más de 700 IES privadas existentes, apenas una quinta parte pueden ser consideradas universidades; el resto se compone de institutos, centros, escuelas superiores y otras modalidades no universitarias. Por otra parte, las universidades privadas más sólidas desarrollaron estrategias de diseminación territorial y establecieron sedes regionales en todo el país.
- Reforzamiento del proceso de descentralización de la oferta y compensación del rezago histórico en las entidades federativas más atrasadas. Hacia 1990, 23% de la población de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos se concentraba en el Distrito Federal; en

el 2000 esa concentración descendió a 21.5%. Durante el periodo, las entidades federativas con mayor crecimiento fueron Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán; en todas ellas se duplicó o más la matrícula escolar. En contraste, en Jalisco y Puebla se ajustó a la baja la cifra de estudiantes universitarios. En el resto de las entidades se registraron, con variaciones, tasas positivas de crecimiento.

- Mayor concentración de la demanda escolar en las áreas y carreras profesionales asociadas con los servicios. Como tendencia general, la matrícula del SES ha disminuido en las áreas de ciencias agropecuarias y ciencias naturales y exactas, manteniendo una tendencia vigente desde los años ochenta. Las áreas de ciencias de la salud y de educación y humanidades han permanecido constantes como proporciones de la oferta (respectivamente 9 y 5%, sin contar la matrícula de normales); en cambio, el área de ciencias sociales y administrativas continuó su tendencia expansiva hasta cubrir prácticamente la mitad de la matrícula total de licenciatura del SES. En el presente, una tercera parte de la matrícula total está concentrada en sólo tres opciones: derecho (12.2%), contaduría (11.1%) y administración (10.2%). Según la clasificación de la ANUIES, aproximadamente 70% de la matrícula total del SES se asocia con el sector terciario de la economía, lo cual es una desproporción respecto al indicador de población ocupada (53% de la fuerza de trabajo pertenece al terciario) o con el producto interno bruto (66% del PIB proviene del terciario). Esta desproporción es considerablemente más acusada en las entidades federativas con mayores grados de atraso económico, por ejemplo Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Nayarit; en todas ellas la matrícula concentrada en las profesiones del terciario es considerablemente superior a la media nacional.
- Crecimiento del posgrado. Hacia 1990 la matrícula nacional de posgrado era de poco más de 40 000 estudiantes, en el 2003 la cifra corresponde a 138 287 inscritos en especialidades, maestrías y doctorados. La triplicación de la matrícula obedeció, por un lado, a progresivos incrementos de los requisitos de escolaridad provenientes del sector moderno del mercado laboral, así como a una política explícita para fortalecer las plantas académicas de las instituciones de enseñanza superior. Pero, por otra parte, esta expansión refleja el estrangulamiento del mercado ocupacional para profesionales, fenómeno que ha vuelto atractiva para los jóvenes la opción de continuar en el sistema educativo (una parte importante del posgrado está protegido por becas), en lugar de salir a buscar empleo. Como ya se indicó, la participación del

sector privado en el posgrado fue muy dinámica en la década, duplicando o más que duplicando el crecimiento del sector público en este nivel educativo. No obstante este espectacular crecimiento, cabe hacer notar que apenas 15% de los titulados de licenciatura transitan hacia la formación de posgrado.

- Equilibrio de la proporción de hombres y mujeres en las licenciaturas universitarias. Hacia finales de la década de los noventa, la proporción de mujeres en el SES prácticamente se ha equilibrado con el porcentaje de varones. Este fenómeno se debe tanto a una mayor presencia de las mujeres en las opciones de licenciatura como, simultáneamente, a un estancamiento de la tasa de crecimiento masculina en la matrícula universitaria.

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

En 1997 se verificaron las elecciones legislativas mediante las cuales se integraría la LVIII Legislatura Federal del país. La trascendencia de los resultados de este proceso electoral quedó marcada por el hecho de que, por primera vez en la historia posterior a la Revolución Mexicana, la representación de los partidos en la Cámara de Diputados se integraría exclusivamente por minorías. La pérdida de predominio del Partido Revolucionario Institucional, además de preludiar la transición política del año 2000, marcó nuevas oportunidades para que las agendas políticas de los partidos de la oposición tuvieran en el Congreso un renovado cauce institucional. Una de las primeras consecuencias de la transición democrática iniciada en esa coyuntura fue el impulso, con nuevos bríos, de las vías de descentralización en curso.

Un elemento crucial en ese proceso fue el denominado “nuevo federalismo”, que surgió de la reforma de 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual se implantó la figura de “aportaciones”, en complemento del concepto de “participaciones” del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal instituido a finales de los setenta para mejorar la coordinación tributaria de la hacienda pública. A diferencia de las participaciones, cuyo fundamento radica en racionalizar el acceso de los estados al presupuesto federal, las participaciones se crearon para facilitar la descentralización de los servicios públicos. En el marco de esta reforma, se estableció el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual concentra los fondos de apoyo a la descentralización de los servicios de salud, educación básica y normal (formación de maestros), infraestructura social estatal y municipal, fortale-

cimiento municipal, y atención a rezagos en educación básica y superior. En 1998 se añadieron los fondos de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos y las aportaciones para seguridad pública. Además, se precisaron las responsabilidades federales y estatales de programación y fiscalización del gasto. En el nuevo marco, las dependencias federales deberían dar cuenta del cálculo global del presupuesto a transferir a cada estado, y éstos habrían de contabilizar como propios los fondos entregados. Este enfoque mejoró posibilidades para un control descentralizado de los recursos públicos. Para enfrentar el riesgo de que las entidades federativas y municipios utilizaran los recursos del Ramo 33 en actividades distintas a las previstas, se optó por la fórmula de los “fondos etiquetados” y se establecieron normas de fiscalización adecuadas a ese propósito.

La dotación a los estados de recursos fiscales etiquetados para el sector educativo ha sido un incentivo relevante para estimular la inversión en educación, sobre todo en lo que atañe a los subsistemas en que estos fondos pueden ser directamente aplicados: formación de profesores de educación básica y educación superior tecnológica.

Por otra parte, el mecanismo de participaciones y aportaciones habría de coexistir con instrumentos más flexibles de asignación de gasto descentralizado, entre los que cabe mencionar los programas sujetos a reglas de operación aprobados cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los convenios de coparticipación suscritos entre la federación y los estados para el financiamiento de programas específicos. Esta segunda vía ha sido la empleada para satisfacer demandas presupuestales de los estados en aras de crear nuevas IES públicas, o bien incrementar el subsidio que se otorga a las universidades estatales. Además, las universidades públicas autónomas (federales y estatales) han gestionado, en los años recientes, asignaciones extraordinarias directas del Congreso federal, por medio de acciones de cabildeo bilateral o multilateral.

Además de la renovación de los métodos y fórmulas de asignación del gasto público para las instituciones de educación superior, otro proceso de gran importancia para la renovación de enfoques en el ámbito de las políticas de educación superior coordinadas por la federación se derivó del trabajo de formulación de nuevas propuestas, de mediano y largo plazo, elaborado por la asociación en ese momento. Desde 1998 el Consejo Nacional de la ANUIES acordó el inicio de un análisis colectivo para construir la visión del sistema de educación superior hacia el año 2020. A partir de esa concepción, el consejo propuso que la asociación planteara líneas estratégicas de desarrollo a mediano y largo plazos, que coadyuvaran al fortalecimiento de las IES asociadas y del sistema de educación en su conjunto. La formulación de

la visión, el diagnóstico de la problemática de la educación superior en la coyuntura de fin de siglo, así como la propuesta de estrategias, objetivos y metas para llegar al escenario planteado en el ejercicio prospectivo, quedaron recogidas en el documento *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo: una propuesta de la ANUIES* (México, ANUIES, 2000), aprobado por la Asamblea General en noviembre de 1999.

“En el año 2020, gracias al compromiso efectivo del gobierno federal, de los gobiernos de las 32 entidades federativas, de los poderes legislativos y de la sociedad civil en su conjunto, las instituciones de educación superior de México integran un vigoroso sistema de educación superior, que forma profesionales e investigadores de alto nivel, genera y aplica conocimientos, extiende y preserva la cultura, tareas que realiza con calidad, pertinencia, equidad y cantidad equiparables con los estándares internacionales, gracias a lo cual la educación superior contribuye de manera fundamental a que los mexicanos disfruten de paz y prosperidad en un marco de libertad, democracia, justicia y solidaridad” (ANUIES, 2000: 140).

Para acercar el sistema de educación superior hacia los postulados de la visión establecida, el documento propone ocho postulados orientadores: calidad e innovación, congruencia con su naturaleza académica, pertinencia en relación con las necesidades del país, equidad, humanismo, compromiso con la construcción de una sociedad mejor, autonomía responsable, y estructuras de gobierno y operación ejemplares.

El documento incluye una serie de programas estratégicos para operar en las IES (consolidación de cuerpos académicos; desarrollo integral de los alumnos; innovación educativa; vinculación; gestión, planeación y evaluación institucional); programas para el sistema de educación superior en su conjunto (evaluación y acreditación, sistema nacional de información, redes académicas y movilidad, universidad virtual); así como propuestas para acciones del Estado (expansión y diversificación de la educación superior, consolidación de la infraestructura, planeación y coordinación de la educación superior, marco jurídico de la educación superior, financiamiento de la educación superior). Por último, la propuesta concluye con un planteamiento fundamental acerca de las condiciones políticas requeridas para emprender con posibilidades de éxito la transformación del sistema de educación superior:

Se requiere de un acuerdo nacional para el establecimiento de políticas de Estado con el concurso de todos los actores relacionados con la educación superior; de un nuevo esquema de financiamiento que otorgue transparencia y seguridad a los gobiernos, a las instituciones y a la sociedad; de un nuevo marco normativo que responda a las circunstancias y dé curso a los cambios deseados; y también

de esquemas flexibles para el desarrollo articulado de los planes y programas de los distintos subsistemas de educación superior. [ANUIES, 2000, p. 215].

La mayoría de las propuestas y recomendaciones formuladas por la asociación en el año 2000 fueron tomadas en la definición de las políticas de educación superior desplegadas a lo largo de la década 2000-2009. Entre otras cabe mencionar la política de expansión, diversificación y desconcentración de la oferta de educación superior; el desarrollo de un sistema de garantía de la calidad de los programas educativos mediante ejercicios de evaluación externa y acreditación; la implantación en las IES de mecanismos de planeación estratégica —enfocados al fortalecimiento institucional—, transparencia y rendición de cuentas; el planteamiento de incentivos para la mejora académica del profesorado y el desarrollo de cuerpos académicos en las IES; los programas institucionales de infraestructura y equipamiento; así como la puesta en práctica de diversas reformas académicas, de organización y gestión de las instituciones.

En septiembre de 2001 se publicó el *Programa Nacional de Educación 2002-2006*. En ese documento se establecen, entre otros ejes de política, los lineamientos de planeación y coordinación del sistema que forman parte del objetivo estratégico del subprograma titulado “Integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior”; éste se organiza en torno a tres finalidades particulares que plantean, en resumen: incrementar el gasto público en educación superior, actualizar la normativa y “conformar un sistema de educación superior abierto, integrado, diversificado, flexible, innovador y dinámico, que esté coordinado con otros niveles educativos, con el sistema de ciencia y tecnología, con los programas de artes y cultura y con la sociedad”.

En relación con el tema de acceso, equidad y cobertura, el PNE plantea una política de crecimiento del sistema de educación superior basada en criterios de calidad y equidad. Asimismo, se propone una mayor equidad entre entidades federativas y grupos sociales y étnicos. En materia de calidad el programa plantea objetivos tales como lograr una mayor flexibilidad en los programas educativos; incorporar una dimensión integral del conocimiento; propiciar el aprendizaje continuo de los estudiantes; fomentar el desarrollo de la creatividad y el espíritu *emprendedor*; promover el manejo de lenguajes y del pensamiento lógico, así como impulsar la formación de valores, entre otros aspectos. Asimismo, se busca que los estudiantes logren una mejor eficiencia terminal en sus carreras, que mejoren los índices de retención y que existan diversas opciones de titulación. Una variable definida en el PNE es la vinculación de las carreras con el ámbito social, para lo cual se

propone una revisión permanente de los perfiles de los programas académicos y su vinculación con el ámbito laboral. En el mismo sentido, se propone la integración de las funciones universitarias de docencia, investigación y difusión. En la formación de los estudiantes se busca consolidar el servicio social como un medio que enriquezca a los alumnos y que se vincule efectivamente con problemas nacionales. La cooperación entre las diversas instituciones es una dimensión que el programa busca impulsar.

En cuanto al desempeño de los docentes, el PNE plantea los siguientes retos: lograr que los profesores cuenten con una formación académica y pedagógica adecuada, y ampliar y fortalecer los cuerpos académicos en los diferentes niveles de las instituciones de educación superior. Los programas de posgrado representan un campo de especial interés en el PNE y se refiere la necesidad de mejorar su calidad.

Los procesos de evaluación mantienen vigencia en la política nacional y se busca consolidar el sistema nacional de evaluación y acreditación. Tal propósito abarca tanto a las instituciones públicas como a las privadas. Finalmente, el documento alude a la necesaria revisión de los esquemas salariales de los académicos y a su efectiva utilización para la mejora de la calidad de la docencia, la investigación y la difusión. El documento también hace referencia a la necesidad de que las instituciones generen programas integrales para la mejora de sus procesos educativos.

Finalmente, la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior define los siguientes retos. El primero, establecer un esquema de planeación que integre el nivel nacional y los sistemas estatales, así como el ámbito de las instituciones frente a la sociedad; el segundo, abrir el sistema de educación superior de manera tal que puedan surgir redes y articulaciones transversales que garanticen el intercambio de las instituciones con su entorno. El tercero, propiciar una real vinculación entre las diferentes instituciones que conforman el sistema educativo superior para lograr la movilidad de estudiantes y académicos y la vinculación de proyectos e infraestructura. El cuarto reto se refiere al incremento del financiamiento y a la diversificación de éste. El quinto alude a la necesidad de actualizar el marco jurídico.

Se buscó concretar los propósitos del PNE mediante diversos programas y políticas. El propósito de ampliación de la cobertura fue atendido, en primer lugar, mediante la creación de universidades tecnológicas, universidades politécnicas y universidades públicas con financiamiento mixto (federal y estatal). El objetivo de mejorar la equidad de oportunidades de acceso fue tratado, además de la ampliación de la oferta, por medio del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes). El objetivo de mejorar la

calidad fue instrumentado mediante una política que induce a las universidades públicas a impulsar innovaciones en sus planes y programas académicos. Este modelo, complementario del subsidio, fue reforzado mediante el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual induce a las instituciones a formular proyectos de “superación académica del profesorado, actualización de contenidos, uso intensivo de tecnología, y adopción de enfoques educativos centrados en el aprendizaje”. El propósito es estimular la acreditación de los programas académicos como forma de demostración del grado de calidad alcanzado. El esquema se inició desde 1991 con la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y prosiguió con el establecimiento, a finales de 2000, del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (Copaes), cuyo propósito consiste en autorizar agencias no gubernamentales de acreditación y coordinar su trabajo. Por último, el propósito del PNE de mejorar la coordinación del sistema, formulando las adecuaciones normativas necesarias, ha sido el menos atendido por la autoridad federal. Si bien desde el sexenio pasado y también en el presente se ha buscado revitalizar los órganos del denominado Sistema Nacional de Planeación de la Educación Superior, en particular la Coordinación Nacional de Planeación de la Educación Superior (Conpes) y los órganos estatales (Coepes) y regionales (Corpes), en los hechos el mecanismo de coordinación horizontal se ha debilitado y tiende a sustituirlo la presencia protagónica de SEP-Sesic en la definición de lineamientos de reforma académica, políticas de calidad, planeación del sistema y reglas de financiamiento.

Al cierre de la administración, la SEP informó que se contaba con la norma pedagógica y de operación, los lineamientos y criterios generales para la elaboración del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), con su propio esquema de financiamiento, y que lo anterior propició que en ese año 120 universidades públicas estatales, universidades tecnológicas, universidades politécnicas e IES afines contaran con su PIFI y 110 institutos tecnológicos federales tuvieran su Programa Institucional de Innovación y Desarrollo (PIID). Además, en el periodo comprendido entre enero y octubre de 2006, las 31 entidades federativas formularon por primera vez un Programa Estatal para el Desarrollo de la Educación Normal, mediante un proceso de planeación estratégica que comprendió a las escuelas normales en cada entidad; los programas fueron evaluados por comités de expertos y la asignación de recursos se encuentra en proceso de aprobación.

Asimismo, el Informe de Cierre de Administración de la SEP señala que en 2006 se contó con un marco normativo para estímulos al personal docente, se incrementó el número de apoyos para la incorporación de profesores

de tiempo completo de 337 a 2 968; se incrementó el número de apoyos para la reincorporación de ex becarios Promep de 110 a 786; las becas otorgadas a profesores de tiempo completo aumentaron de 483 a 2 846, así como las nuevas plazas para la contratación de profesores de tiempo completo pasaron de 786 a 4 023. Según la SEP, los apoyos, en su conjunto, mejoraron el perfil de la planta académica de tiempo completo y alcanzaron 75.3% de profesores de tiempo completo que se desempeñan en las IPES participantes que cuentan con estudios de posgrado.

El número de programas reconocidos por su buena calidad pasó de 474 en 2002 a 1 699 en 2006. El número de programas evaluados por los CIEES y con posibilidades de lograr la acreditación en el corto plazo, se incrementó de 431 en 2001 a 1 563 en 2006. La totalidad de programas que tenían posibilidades de acreditación en el corto, mediano y largo plazo sumaban 3 007 al término de la administración. Mediante el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional SEP-Conacyt, se logró incrementar el número de programas de posgrado de buena calidad de 244 en 2003 a 682 en 2006; asimismo, 67.0% de los estudiantes de licenciatura de las universidades públicas, 76.0% en las universidades tecnológicas y 58.0% en los institutos tecnológicos realizaron sus estudios en programas de buena calidad.

En el balance de logros de la SEP durante la administración del presidente Fox se destaca, asimismo, la implantación de nuevos instrumentos para mejorar la calidad de las instituciones y programas del sistema. En particular:

- Políticas para el fortalecimiento de la educación superior en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). A partir de los resultados de la actualización de la planeación institucional del PIFI se han formulado las políticas institucionales que orienten las acciones de planeación de las dependencias de educación superior. Dichas políticas buscan orientar los procesos de actualización de la autoevaluación, planeación y programación de cada DES, que den lugar a sus Programas de Fortalecimiento.
- Políticas para el fortalecimiento de la educación superior en el marco del Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional. Dentro de estas políticas se destaca la creación del Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional, SEP-Conacyt; así como la constitución del Padrón Nacional de Posgrado SEP-Conacyt.

En la coyuntura de renovación de la Presidencia de la República para el periodo 2006-2012, la ANUIES llevó a cabo, con el concurso de académicos y

especialistas de las IES afiliadas, un amplio ejercicio de diagnóstico sobre la situación y la problemática de la educación superior en México, de identificación de sus retos centrales, así como de planteamiento de propuestas y alternativas de cambio que debían considerar los poderes del Estado en el plano de la definición de políticas públicas y las propias instituciones en sus procesos de transformación académica y de organización interna.

De ese ejercicio, cuya síntesis quedó plasmada en el documento *Consolidación y avance de la educación superior en México* (ANUIES, 2007), destaca, en primer lugar, la perspectiva desde la cual la asociación aprecia la importancia de fortalecer el sistema de educación superior del país, enfrentar sus rezagos, limitaciones e inequidades, y alentar aquellos procesos que aseguren que las actuales y futuras generaciones de jóvenes mexicanos tengan condiciones suficientes de acceso a una educación superior de calidad y pertinencia social, así como por su auténtica contribución en la realización de las vocaciones de las personas y la solución de los problemas que confrontan el país y sus regiones. En este documento, que sería entregado al presidente electo, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y fungiría como un insumo relevante en el Plan Nacional de Desarrollo y el correspondiente Programa Sectorial Educativo de su administración, se identifican los principales avances y logros alcanzados por el sistema en la dirección de mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la educación superior del país, pero también las limitaciones y los nuevos retos.

En materia de avances la ANUIES reconoce y destaca lo siguiente:

- Se ha desarrollado una mayor diversidad de áreas académicas, científicas y tecnológicas y el conjunto de las IES presenta una amplia oferta de estudios, sentando bases para la integración de sistemas estatales de educación superior. La creación de IES públicas en los últimos años representó un importante avance para la ampliación de oportunidades con equidad.
- Las universidades tecnológicas y politécnicas han contribuido a la diversificación en la orientación y duración de los programas en vinculación con los sectores productivos de las regiones. Las universidades interculturales, de reciente creación, han planteado un nuevo modelo de formación y favorecido la incorporación de estudiantes indígenas a la educación superior.
- Se han desplegado nuevas formas de cooperación interinstitucional, en distintos sectores, en el ámbito de las entidades federativas y de las asociaciones institucionales, científicas y profesionales. Asimismo, las IES han desarrollado una variedad de acciones de vinculación con

empresas, comunidades y organismos sociales que acreditan un esfuerzo por elevar la pertinencia educativa.

- El sistema forma hoy sus propios académicos con maestría y doctorado y continúa impulsando su formación y actualización en instituciones reconocidas de otros países. El Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep), a más de diez años de operación, ha incidido positivamente en la superación del personal académico y en la consolidación de las capacidades académicas de las universidades públicas.
- Ha crecido la planta de investigadores en ciencias y humanidades, así como la de tecnólogos, quienes han logrado avances importantes en la calidad y proyección internacional de su trabajo.
- Están en marcha procesos y organismos de evaluación, acreditación y certificación y, en términos generales, se ha creado la cultura de la evaluación en las IES.
- Las políticas de modernización dirigidas a las instituciones públicas, articuladas en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) a partir de 2001, han ampliado y mejorado de manera significativa las instalaciones físicas, la infraestructura bibliotecaria y de cómputo, las tecnologías de información y comunicación, y los laboratorios y talleres. Asimismo, han incidido, entre otros aspectos, en el mejoramiento de las actividades sustantivas, la innovación curricular, la modificación de prácticas educativas, el desarrollo de modalidades no escolarizadas, el establecimiento de sistemas de tutorías a estudiantes, y el mejoramiento de la calidad de los programas educativos.
- Varias IES particulares han emprendido procesos de mejora y aseguramiento de calidad académica. Se han atendido aspectos como el nivel de la planta docente, la infraestructura de apoyo al aprendizaje, el desarrollo de programas de posgrado, investigación, difusión y extensión, así como la evaluación y la acreditación de los programas de estudio.
- Se logró la integración de todos los institutos tecnológicos en un sistema que permite el diseño de políticas de interés nacional aplicables a la realidad socioeconómica de las entidades federativas.
- Se iniciaron reformas a los sistemas de pensiones de las universidades públicas estatales y se canalizaron recursos para disminuir los pasivos que más impactan las finanzas institucionales.
- Se han sentado las bases para el apoyo financiero a estudiantes de escasos recursos mediante el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes) y otras iniciativas.

La ANUIES señala, sin embargo, la persistencia de problemas fundamentales y la aparición de nuevos retos que limitan la profundidad de los logros alcanzados. Además, el cambiante entorno social, económico y político de México eleva continuamente las exigencias de la sociedad hacia la educación superior, reclamando de ella nuevas respuestas que sobrepasan sus capacidades actuales. El sistema, por lo tanto, requiere conseguir mayores niveles de flexibilidad y adaptabilidad para responder a las circunstancias en continua transformación.

Asimismo, el documento *Consolidación y avance* subraya la necesidad de articular los esfuerzos que se realizan en las instituciones, públicas y particulares que integran el sistema de educación superior del país con las políticas, programas y acciones perfiladas en la esfera gubernamental y sintetiza en dos grandes ejes la visión de cambio propuesta. El primero se resume en el denominado “binomio calidad-pertinencia de la educación superior”; el segundo reitera la necesidad de formular y emprender “una política de Estado que desencadene el potencial de la educación superior”.

En el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en enero de 2008, se incluye buena parte del enfoque de renovación del sistema propuesto por la ANUIES. En particular el énfasis en la necesidad de sostener e incrementar la dinámica de expansión del sistema para alcanzar, al término del periodo presidencial, la meta de un 30% de cobertura. También se recupera el énfasis de mantener e incrementar el sistema de becas para educación superior hasta alcanzar, al término del periodo, un volumen no menor a 400 000 becas vigentes. Por último, se hace notar la importancia de sostener el esfuerzo emprendido en materia de consolidación de la calidad académica por medio de las políticas, programas y acciones perfilados en los últimos años.

Durante la gestión del presidente Calderón Hinojosa son especialmente destacables los resultados de la política sectorial en materia de crecimiento y diversificación del sistema de educación superior, el impulso a los programas tendientes a reforzar la calidad académica de las instituciones y los programas, así como las pautas para la consolidación de una cultura de evaluación, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones que integran el sistema. En un balance preliminar de resultados de la gestión sexenal, elaborado en la Subsecretaría de Educación Superior, se destacan elementos como los siguientes:

- En materia de expansión y cobertura, el sistema ha logrado mantener y aun incrementar el ritmo de crecimiento establecido en la primera mitad de la década, es decir, la generación de casi 100 000 nuevas pla-

zas escolares por año en el conjunto del sistema, y más de 60 000 en el sector público. Esta pauta de crecimiento se ha traducido, durante la presente administración, en el incremento de un punto porcentual por año en el indicador de cobertura, con lo cual es previsible que se alcancen las metas de cobertura sugeridas por la ANUIES y fijadas en el Programa Sectorial de Educación del sexenio.

- También registra datos positivos la estrategia de mejorar el perfil académico de la planta docente. En la actualidad dos terceras partes del profesorado de tiempo completo adscrito a las universidades federales y a las universidades públicas de los estados, cuentan con estudios de posgrado. No obstante, esa proporción no es tan favorable en el resto de los subsistemas de educación superior.
- En virtud del trabajo de evaluación de programas a cargo de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, y a la acreditación de programas encomendada a organismos competentes avalados por el Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes), el número de programas de licenciatura universitaria y tecnológica que cuentan con un reconocimiento público de calidad se ha incrementado notablemente en los últimos años. De este modo, se estima que en la actualidad más de tres cuartas partes de la matrícula de licenciatura universitaria y tecnológica están inscritas en programas evaluados favorablemente por los CIEES y/o acreditados por las agencias que coordina el Copaes. El número de programas reconocidos por su buena calidad se incrementó de 1 872 en diciembre de 2006 a 3 259 en diciembre de 2010, lo que significa un aumento de casi 75 por ciento.
- La continuidad y el crecimiento del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes), principal instrumento de equidad social de la política pública de educación superior, ha tenido un nivel de generación de nuevas becas y mantenimiento de las otorgadas de aproximadamente 300 000 becas en la actualidad. Cabe recordar que la meta propuesta por la SEP corresponde a 400 000 becas al final del sexenio.
- La continuidad del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y del Programa Nacional de Mejoramiento del Profesorado (Promep) ha estimulado, mediante fondos concursables, la planeación estratégica en las universidades, la formación y el desarrollo de cuerpos académicos de docencia e investigación, así como el desarrollo de proyectos correspondientes a las funciones académicas de las instituciones. Hoy en día la casi totalidad de las universidades públi-

cas federales y estatales cuentan con programas integrales de fortalecimiento institucional, con redes y cuerpos académicos de distinto nivel de consolidación, y con proyectos académicos o de gestión institucional financiados mediante los fondos concursables del PIFI y el Promep. En materia de financiamiento público al sistema de educación superior, en 2006 el presupuesto federal para la educación superior pública ascendía a 61 169 millones de pesos, mientras que al inicio de 2011 alcanzó la cifra de 91 497 millones de pesos, lo que representó un aumento de casi 50% en términos nominales y de 31% en términos reales. Asimismo, se redobló la estrategia de distribuir recursos extraordinarios para programas de ampliación de matrícula, equipamiento e infraestructura, reforma académica y reforma administrativa. Los fondos extraordinarios han tenido un crecimiento notable tanto en su número como en alcance y monto: mientras que en el año 2000 existían sólo cuatro de estos instrumentos de financiamiento, para 2010 ya eran 17 fondos, que no beneficiaban sólo a las universidades públicas estatales (UPE), sino también a los institutos tecnológicos, las universidades tecnológicas y las universidades interculturales. Es tal la importancia adquirida por estos fondos que, en los últimos cuatro años, alrededor de 25% del presupuesto asignado a las UPE se entregó por esta vía, cuando en 2000 y 2006 representaron alrededor de 8 y 10% del subsidio total, respectivamente.

En el panorama sobre las relaciones entre las políticas educativas generadas por la SEP desde su creación en 1921, y las pautas de desarrollo del sistema de educación superior del país en el periodo, hemos intentado trazar apenas las líneas generales de una relación que, por su propia naturaleza, es dinámica y compleja. Los múltiples matices de esta relación podrán advertirse con mayor claridad aunque también con un nivel de complejidad superior al esbozado en páginas anteriores, en los capítulos que integran esta obra. En ellos se abordan temas específicos, con la intención de ilustrar la multiplicidad de aspectos que convergen en torno a la misión compartida por el gobierno y las instituciones, de poner al alcance de los mexicanos una educación superior de buena calidad académica, pertinente para las necesidades del desarrollo nacional y local y, desde luego, a la altura de las expectativas que la sociedad ha depositado en ella.

EL PROYECTO Y LOS AUTORES

Esta obra se genera en el marco de la conmemoración del 90 aniversario de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Se pretendía que el acontecimiento fuese ocasión para reunir a un grupo de especialistas que pudieran exponer y analizar lo acontecido en esas nueve décadas en aquellas materias relacionadas directamente con el quehacer originario de la SEP. De ese modo, se identificó un conjunto de temas y autores que reflejaran las distintas facetas de la educación superior y sus interrelaciones con otros espacios de la realidad nacional, de manera preponderante con la ciencia y la tecnología.

Todos los capítulos de que consta la obra están orientados a mostrar la diversidad de aspectos, cuestiones e inclusive críticas a lo realizado en todo ese tiempo. Genéricamente, ese conjunto ofrece una visión panorámica del desarrollo de la educación superior; describe sus principales componentes, deteniéndose en el tema de las universidades públicas del país y el sistema dentro del cual agrupan. En varios de los capítulos se identifican y analizan las relaciones que dichas casas de estudio han tenido y tienen con la SEP, describiéndose algunos de los principales dispositivos que explican el avance tenido hasta la fecha. En la mayoría de los capítulos se plantean las perspectivas inmediatas, identificándose los principales retos que condicionan el futuro de cada una de las instituciones abordadas.

Una breve referencia a lo contenido en este volumen es la siguiente:

Abre esta obra el ensayo de Rocío Grediaga Kuri titulado “La configuración del sistema de educación superior en México: políticas públicas y desarrollo institucional”. En su trabajo la autora describe las que, desde su perspectiva, configuran las principales pautas de desarrollo del sistema de educación superior del país: crecimiento, desconcentración, diversificación y especialización institucional, en el marco del diseño y la puesta en práctica de los diferentes enfoques de política pública que han pautado la evolución histórica y funcional del sistema. El texto aborda el contexto en que surgen y se desarrollan los principales componentes del mismo: las universidades públicas, el subsistema tecnológico de educación superior, los centros de investigación y las instituciones particulares. También se registran y analizan las nuevas modalidades institucionales desarrolladas a partir de los años noventa: universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales y las llamadas “emergentes o de atención a la demanda” dentro del sector privado.

En el trabajo de Grediaga Kuri el lector encontrará una propuesta conceptual robusta para entender la articulación de las políticas de educación superior, ciencia y tecnología del país en diferentes fases del desarrollo na-

cional. Hay un énfasis afortunado en ampliar la descripción y el análisis de dicha articulación desde la perspectiva del presente. Este foco permite a la autora reflexionar, al final del ensayo, sobre las principales limitaciones, retos y oportunidades de dichas políticas en las circunstancias del presente y en clave de futuro.

Una vez abordado como tema general el desarrollo de las políticas públicas de educación superior, ciencia y tecnología del país en los años que van de la creación de la SEP al presente, la obra ofrece al lector dos capítulos que, a juicio de los coordinadores de este libro, resultaban de obligada referencia en el recorrido histórico de las relaciones entre la SEP y las instituciones públicas del sistema nacional de educación superior: los casos de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional, respectivamente, como instituciones que se consideran pilares de la educación superior del país desde su creación y hasta la fecha.

El texto de Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez, titulado “La Universidad Nacional Autónoma de México: un siglo de vanguardia académica”, hace un recuento del recorrido histórico de la Universidad Nacional desde su creación en 1910 hasta la actualidad. Como señalan los autores, el propósito del ensayo consiste en explorar la gestación histórica, la trayectoria y la forma y función actuales de tres conjuntos de valores que se consideran constitutivos del ideario académico y social de la UNAM. Éstos son: el compromiso institucional a favor del desarrollo del conocimiento mediante las funciones de docencia e investigación que desempeña; la contribución institucional para la solución de los grandes problemas nacionales, y la construcción de un espacio de libertad para la expresión y discusión de ideas.

“El Instituto Politécnico Nacional, bastión de la educación tecnológica en México” es un capítulo elaborado por Max Calvillo, Lourdes Ramírez y Tomás Rivas. En él se hace un recuento detallado del proceso de creación del Politécnico, trazando una trayectoria histórica que se inicia desde el siglo XIX, en momentos previos a la guerra de Reforma, pasando por su fundación formal en 1936, hasta llegar a los momentos actuales.

En esos términos, y dentro del desarrollo del país, los autores presentan al IPN como una institución imprescindible que ha ejercido un papel toral a lo largo de las siete décadas y media en que ha tenido una presencia decisiva en el país.

Los autores mencionan las raíces del Instituto a partir de esa diversidad de escuelas y establecimientos, creados en las postrimerías del siglo XIX y los inicios del XX, para enlazar todo ello con el surgimiento de la SEP en 1921.

A lo largo del capítulo se detallan algunos acontecimientos y momentos relevantes del Politécnico. Tal es el caso de su primera Ley Orgánica, de 1950;

los conflictos estudiantiles en los años cuarenta y cincuenta, así como los que se tienen, coyunturalmente, con el propio gobierno federal en esos mismos tiempos; la creación de algunas de sus dependencias más importantes, algunas de las cuales luego adquirieron vida propia, como es el caso del Cinvestav o de los institutos tecnológicos; el enorme crecimiento registrado en la matrícula y cómo se hizo frente a él, tanto en espacios e infraestructura como en nuevos enfoques educativos.

Finalmente, el texto destaca la reforma impulsada desde el inicio de la presente década, identificada por la implantación de dos nuevos modelos que dan curso a una reforma académica que aún se sigue implantando el día de hoy. Tal es el caso del nuevo modelo académico y el modelo de integración social.

Óscar González Cuevas y Romulado López Zárate son los autores del capítulo referente a “Las universidades públicas: gestión académica y gobierno institucional”. Ahí plantean, de inicio, que las cuestiones referentes a autonomía han estado presentes a lo largo de la historia de dichas instituciones. Aunque la autonomía, como categoría jurídica, sea relativamente una nueva invención, en su calidad de espacio vital de desarrollo institucional ha estado presente como preocupación desde las primeras universidades establecidas en el mundo. Al respecto, los autores hacen un recorrido por esas universidades, mostrando las experiencias que de ahí se derivan.

Los autores, cuando abordan la situación de esas materias en México, son enfáticos al afirmar que no es posible explicar ni comprender el desarrollo de las universidades sin la relación con la SEP, e incluso con su intervención. En función de ello, le otorgan un espacio importante a la reforma al artículo tercero que erigió la autonomía en garantía de orden constitucional; analizan el surgimiento del sindicalismo universitario y destacan el uso que varias instituciones y sujetos han hecho del precepto para intentar ampararse cuando se estima que se vulnera dicha garantía.

A ese respecto se detienen en un concepto que consideran básico. El de la gobernanza, concebida como: “ejercicio de control colectivo para conseguir objetivos comunes”. Relacionado con ello, aventuran una tesis aplicable en América Latina: el sector dirigente de las universidades no ha estado a la altura de las demandas y necesidades del desarrollo de sus propias sociedades nacionales. Una vez que han examinado la trayectoria de la educación superior de los últimos años, concluyen que el actor fundamental de las instituciones de educación superior ha sido el gobierno federal. Esto lo ha hecho a partir del condicionamiento financiero que se deriva de las asignaciones de subsidio por parte de la Secretaría de Educación, esbozan que tal circunstancia riñe con una aplicación ortodoxa de la autonomía en las casas de estudio.

Al final, y en calidad de perspectiva, indican que se requiere una nueva gobernanza en las universidades públicas que supere lo que ahora es una especie de cogobierno entre autoridades universitarias y poder público. En consecuencia, sugieren que, en esa nueva gobernanza, tanto el gobierno como los legisladores tienen tareas por realizar, que deben conducir a una transformación profunda de las universidades.

Elia Marúm escribe sobre “El posgrado y los centros de investigación como componentes básicos del sistema de educación superior”. Aborda el tema dentro del contexto mundial y nacional dominado por los fenómenos de globalización, apertura económica y la importancia creciente que asume el conocimiento. Recoge y acepta uno de los objetivos principales planteados por el Conacyt en estas materias: reducir la dependencia tecnológica, adoptando una estrategia que estimule la creatividad y la capacidad emprendedora de la industria nacional.

En función de ello, describe el sistema de centros públicos de investigación establecido desde 1992, y menciona sus principales acciones ya implantadas pero ubicándolas dentro de lo que considera el trípode básico para el desarrollo nacional en esta materia: educación-conocimiento-innovación. A continuación aborda el posgrado, exponiendo los avances que ha habido en ese nivel educativo tan importante para el avance de la educación superior, la ciencia y la tecnología.

La autora concluye indicando los principales retos de innovaciones existentes en este campo: los de financiamiento, donde México está rezagado respecto a otros países, así como la necesaria relación que debe existir entre los niveles de licenciatura y posgrado junto con las funciones de investigación y extensión. Formula también una propuesta final que consiste en la necesidad de rediseñar la estructura y el funcionamiento del Conacyt, como condición para el avance sustancial de ambos subsistemas.

Rodolfo Tuirán presenta “Los retos actuales de la educación superior en México”. Para este autor, el centro de la cuestión se localiza en lo siguiente: una educación superior, pertinente y de calidad, no sólo es una aspiración legítima, sino una condición fundamental para impulsar el desarrollo del país, fortalecer la ciudadanía, mejorar la competitividad y lograr una inserción ventajosa en la economía basada en el conocimiento.

A partir de ello, identifica los principales cambios que se han dado en la vuelta de siglo, entre ellos: el crecimiento en matrícula y cobertura, la consolidación de una amplia oferta educativa, una mayor profesionalización en la vida académica de las instituciones y la calidad de la educación convertida en una aspiración ampliamente compartida por la sociedad. Estos cambios tienen su correlato en los instrumentos que se han impulsado en un proceso

de por lo menos 25 años, pero que han adquirido una mayor intensidad en la primera década del siglo.

De esos distintos instrumentos, se detiene en aquellos conectados con el incremento de la cobertura y la calidad. Para ello, presenta los números principales que definen aquélla y menciona las principales acciones impulsadas en la evaluación, mismas que se conectan con los aspectos de la calidad.

Tuirán da como buenas las previsiones indispensables del crecimiento de matrícula elaboradas por organismos como la ANUIES, planteando las alternativas que hay para ello en cuanto a financiamiento y acciones indispensables para alcanzar tal propósito. Concluye con la afirmación relativa a que un futuro deseable para la educación superior sólo es posible a partir de una prioridad compartida por todos los actores sociales, políticos y económicos. Para lograr dicha prioridad se requieren políticas públicas con una visión de Estado, a salvo de las coyunturas sexenales.

Rafael López Castañares escribe “La ANUIES dentro de la historia de la SEP”. Para ello, hace un recuento del surgimiento de la asociación, sus primeros balbuceos, hasta su constitución formal, cincuenta años atrás. Con base en testimonios de las primeras autoridades de la ANUIES, califica de “esquiva” a la relación que privó en aquellos momentos entre la SEP y la ANUIES, reconociendo el apoyo constante recibido por parte de la hermana mayor de las instituciones que la integran: la UNAM.

A partir de los años setenta la relación ANUIES-SEP se intensifica, constituyéndose en una fuerza impulsora en todo el sistema de educación superior. El autor sintetiza la trayectoria de la ANUIES en varias etapas, de tal manera que puedan apreciarse, en cada una de ellas, los logros, dificultades y resultados alcanzados. Sin duda, la ANUIES ha sido un protagonista principal en la educación superior del país y una fuerza impulsora en la integración de dicho sistema.

En el capítulo se identifican los principales desafíos que tendrá la asociación en los próximos años. Para ello se mencionan los principales programas que están en marcha actualmente, los documentos estratégicos con los cuales normará su acción en los próximos tiempos, reivindicando el diálogo recíproco y la relación respetuosa que ha privado con los poderes de la Unión, especialmente con la Secretaría de Educación Pública, para ensanchar los caminos que permitan el avance de la educación superior en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contreras Pérez, G. (2010), "Investigación interdisciplinaria, vinculación social y subsidio en la Universidad de México, Autónoma, 1935-1938", *Perfiles Educativos*, vol. XXXII, núm. 128, IISUE-UNAM.
- Martínez della Roca, S. (2010), *Centenario de la UNAM*, México, Gobierno del D.F./Universidad de Guadalajara/Miguel Ángel Porrúa.
- Matute, A., *José Vasconcelos y la Universidad*, México, UNAM, 1987.
- Monroy Huitrón, G. (1975), *Política educativa de la Revolución (1910-1940)*, México, SEP (SepSetentas).
- Moreno, D. (1970), *Presencia de la Universidad*, México, Costa Amic Editor.
- Muñoz Ledo, P. (1962), "La educación superior", en *México: cincuenta años de Revolución* (IV, La Cultura), México, Fondo de Cultura Económica.
- Pallán Figueroa, C. (1978), *Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Torres Bodet, J. (1962), "Perspectivas de la educación", en *México: cincuenta años de Revolución* (IV, La Cultura), México, Fondo de Cultura Económica.
- _____, *Textos sobre educación*, en Pablo Latapí (ed.) (2005), México, Conaculta.
- Vasconcelos, J. (1968), *El desastre*, México, Jus.
- _____, (2000), *La tormenta*, México, Trillas.