

SECCIÓN DE OBRAS DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

---

LA EDUCACIÓN PÚBLICA:  
PATRIMONIO SOCIAL DE MÉXICO



# La educación pública: patrimonio social de México

VOLUMEN IV

LA SEP EN EL DESARROLLO  
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2011

---

[ficha catalográfica]

---

*Distribución nacional*

D.R. 2011, Secretaría de Educación Pública  
Argentina 28, Centro; 06020 México, D.F.

D.R. 2011, Fondo de Cultura Económica  
Carretera Picacho Ajusco 227; 14738 México, D.F.  
Empresa certificada ISO 9001: 2008

Comentarios: [editorial@fondodeculturaeconomica.com](mailto:editorial@fondodeculturaeconomica.com)  
[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)  
Tel. (55) 5227-4672; fax (55) 5227-4640

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

**ISBN**

Impreso en México • *Printed in Mexico*

## ÍNDICE

*Introducción: la educación superior en la historia  
de la SEP,*

por CARLOS PALLÁN FIGUEROA y ROBERTO  
RODRÍGUEZ GÓMEZ

IX

### IV. LA SEP EN EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La configuración del sistema de educación superior en México: políticas públicas y desarrollo institucional, por ROCÍO GREDEAGA KURI	3
La Universidad Nacional Autónoma de México: un siglo de vanguardia académica, por HUGO CASANOVA CARDIEL y ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ	61
El Instituto Politécnico Nacional, bastión de la educación tecnológica en México, por MAX CALVILLO VELASCO, LOURDES ROCÍO RAMÍREZ PALACIOS y TOMÁS RIVAS GÓMEZ	91
Las universidades públicas: gestión académica y gobierno institucional, por ÓSCAR MANUEL GONZÁLEZ CUEVAS y ROMUALDO LÓPEZ ZÁRATE	123
Del separatismo al mercado: evolución y perspectivas de la educación superior privada en México, por ADRIÁN ACOSTA SILVA	163
La ANUIES dentro de la historia de la SEP, por RAFAEL LÓPEZ CASTAÑARES	197

Financiamiento público de la educación superior: un largo recorrido de avances e insuficiencias, por JAVIER MENDOZA ROJAS	227
El posgrado y los centros de investigación como componentes básicos del sistema de educación superior, por ELIA MARÚM ESPINOZA	275
La evaluación de la educación superior en México, por ROLLIN KENT SERNA	305
Políticas públicas para la internacionalización de la educación superior y la ciencia en México: ¿un sexenio más de continuidad?, por SYLVIE DIDOU AUPETIT	337
Los retos actuales de la educación superior en México, por RODOLFO TUIRÁN GÓMEZ	

*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 Constución 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,<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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 aut nombra 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 (SESI) 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.



## IV

### *La SEP en el desarrollo de la educación superior*



# LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

ROCÍO GREDIAGA KURI

## INTRODUCCIÓN

EL PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO ES describir las principales pautas de desarrollo del sistema de educación superior del país: crecimiento, desconcentración, diversificación y especialización institucional, en el marco del diseño y puesta en práctica de los diferentes enfoques de política pública que han pautado la evolución histórica y funcional del sistema. Entre otros aspectos, busca contextualizar el surgimiento y desarrollo de los principales componentes del mismo: las universidades públicas, el subsistema tecnológico de educación superior, los centros de investigación, las instituciones particulares, y dar cuenta de las nuevas modalidades institucionales desarrolladas a partir de la década de 1990: universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales, y las llamadas “emergentes o de atención a la demanda” dentro del sector privado.

Mediante el análisis de los conflictos e intereses en juego en los distintos momentos de evolución del sistema de educación superior (SES), tanto público como privado, se describen el desarrollo y los alcances de los procesos de coordinación, evaluación y aseguramiento de calidad que han sido pauta en la configuración del sistema en la etapa contemporánea. Para finalizar, se hace un balance de lo logrado, describiendo las perspectivas y los retos del sistema a corto y a largo plazo que deberán enfrentarse si se quiere consolidar los avances y limitar las consecuencias o efectos no deseados que pueden apreciarse en la información disponible.

El capítulo se desglosa en cuatro secciones. En la primera, denominada antecedentes, se muestran en líneas generales los rasgos de la emergencia y el incipiente desarrollo de la educación superior. La segunda revisa los cambios en la relación entre el gobierno y la ES, así como las relaciones entre los distintos actores una vez que se asienta el nuevo gobierno revolucionario, periodo de surgimiento de la SEP (1921) y que abarca hasta 1945; en un segundo periodo, las primeras fases de expansión (moderada y crecimiento

acelerado) y hasta el periodo de los años ochenta; como tercer periodo, se estudian los efectos ante el cambio de modelo de desarrollo del país a causa de la crisis en la década de los ochenta y la emergencia de lo que Brunner llamó el “Estado evaluador” (Brunner, 1990). En ella se describen las principales líneas u orientaciones de las políticas públicas que han regulado el desarrollo de la educación superior y el posgrado hasta la crisis, y se analizan el significado y los efectos del cambio de orientación ocurrido en los últimos veinticinco años en la configuración actual de la oferta de educación superior en el país. Se discuten las interrelaciones y efectos no esperados de la coexistencia de los distintos programas impulsados por la SES y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Esta sección culmina con una descripción de los tipos de contextos institucionales que constituyen en la actualidad al SES (centros o institutos de investigación, universidades públicas federales o estatales, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas, universidades interculturales, universidades politécnicas y los diversos tipos de instituciones privadas). La tercera sección tiene como eje conductor del análisis la intención gubernamental de ampliar las oportunidades para mejorar la equidad, primero con el hecho de ampliar el acceso del grupo de edad e integrar a las mujeres a este nivel educativo y posteriormente mediante la evaluación y los apoyos dirigidos a mejorar la permanencia, pertinencia y resultados educativos logrados por las instituciones públicas de educación superior. Se analiza la participación de los sectores público y privado en el desarrollo de las áreas de conocimiento, la participación por género y la creciente diversificación en cuanto a oferta por niveles y áreas de conocimiento. Presenta la evolución del desarrollo del sistema de educación superior del país en sus distintos niveles, describiendo los cambios en la oferta pública y privada y de las entidades en la cobertura del grupo de edad alcanzada en los distintos momentos. Para culminar la tercera parte se plantea, como correlato de las políticas de ampliación de oportunidades por vía de la evaluación para mejorar la calidad, los cambios ocurridos en la conformación, condiciones de contratación y profesionalización de la planta académica nacional. Para concluir el capítulo, en la cuarta sección se definen algunos de los retos que el SES debe enfrentar para poder competir en un mundo en que las nuevas tecnologías y los acuerdos regionales y globales han cambiado las condiciones de formación de recursos humanos y la competencia-colaboración en la generación y aplicación del conocimiento.

## ANTECEDENTES

Las instituciones universitarias modifican sus propósitos y funciones como respuesta a cambios internos o presiones externas derivadas de los procesos globales ocurridos o de transformaciones cuyo origen sería la presencia en el país de proyectos de desarrollo nacional y educativo en competencia. Sin embargo, la relación entre educación superior y sociedad es compleja y las influencias operan en ambos sentidos. Como ejemplo, no es posible atribuir directamente a la universidad originada en el medioevo ni el surgimiento de la vocación igualitaria y democratizadora de la Revolución francesa, ni las profundas transformaciones económico-sociales derivadas de la Revolución industrial, aunque fue justamente en ese contexto donde esta institución adquirió creciente relevancia para las sociedades modernas y la aceleración del desarrollo científico-técnico.

No siempre la universidad estuvo en el origen de las transformaciones, incluso en algunos momentos constituyó un obstáculo transitorio para el desarrollo de las mismas. Como señaló Perkin, “si la sociedad no puede conseguir lo que necesita de una institución existente, llama a la aparición de otras alternativas” (Perkin, 1987: 31). Sobran ejemplos, pero basta mencionar el surgimiento del modelo de universidad escocesa en la Inglaterra del siglo xvii o la emergencia en Francia de las grandes escuelas, como contraposición a la universidad en el periodo napoleónico. Para Ben-David y Zlockzower (1962) la reforma napoleónica fue el paradigma de éxito en la educación superior en el siglo xviii, pero el polo de desarrollo cambia posteriormente, pues desde principios del siglo xix hasta el advenimiento del nazismo, fueron las universidades alemanas las que sirvieron como modelo para el resto de las instituciones académicas. Durante el siglo xix Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos introdujeron reformas en sus sistemas de educación superior, que pretendían imitar el ejemplo alemán y que condujeron, invariablemente, a una elevación en la calidad y cantidad de trabajo científico desarrollado. Fue en Alemania donde cristalizaron las principales ramas de la investigación científica como “disciplinas” independientes de la filosofía, pues poseían una metodología especializada y un contenido sistemáticamente delimitado (Ben David y Zlockzower, 1962: 18).

Para Humboldt, principal impulsor de la universidad alemana del siglo xix, la esencia de las organizaciones de educación superior consiste en unir la ciencia objetiva con la formación subjetiva y en articular los procesos de avance de la investigación con la enseñanza del conocimiento logrado, incorporando los nuevos contenidos a los procesos de estudio de quienes

apenas se inician en los distintos campos. Desde su perspectiva, en las escuelas de nivel superior nunca se considera a la ciencia un problema resuelto, sino un proceso que avanza continuamente. Por ello, si bien deben enseñarse los conocimientos ya elaborados y concluidos, su comprensión cabal es imposible sin la actividad en la que tienen origen: la investigación permanente que lleva a su descubrimiento y consolidación.

La copia más exitosa del modelo alemán y que se convierte en el nuevo referente para el desarrollo de la universidad contemporánea es el modelo norteamericano, que gracias a la mayor horizontalidad y flexibilidad de la organización departamental, el bajo nivel de centralización y la abierta competencia entre las instituciones, logra llevar a cabo en muchos sentidos el ideal de la universidad alemana. Por eso la universidad moderna tiene sus orígenes, como señaló Metzger (1987), en el crecimiento sustantivo derivado de la subdivisión y despegue de nuevas áreas y campos de investigación surgidos en Alemania, acelerando su paso a partir de mediados del siglo XIX. En cambio, la expansión de la educación superior ocurrida a partir de la segunda Guerra Mundial obedece más bien a las presiones que ejercen sobre ella el desarrollo tecnológico e industrial y la transformación de la estructura y demanda de oportunidades de las clases sociales, o lo que Metzger denominó crecimiento reactivo.

En el siglo XX, la relación entre ciencia y desarrollo militar, económico y social se hace patente y las expectativas sociales respecto a la educación universitaria como medio para la movilidad social producen una ampliación de la demanda y cobertura de este servicio más allá de lo que tradicionalmente había ocurrido en los siglos anteriores (Metzger, 1987). A partir de la segunda Guerra Mundial, los cambios en la relación entre los gobiernos nacionales y las universidades generan no sólo el aumento cuantitativo de la matrícula, sino importantes transformaciones en la composición de las actividades que desarrollan los académicos y la forma de desarrollo de la vida universitaria en las instituciones de educación superior (IES) (Clark, 1973). En la fase de expansión acelerada Shils plantea: "Nunca antes las universidades habían sido objeto de tantas y tan diversas demandas y aspiraciones" (Shils, 1975: 19). Nuevos sectores de la sociedad demandan directamente cosas de ellas y cada vez más, por lo que estas organizaciones se hallan sujetas al escrutinio público y la publicidad.

Podría decirse que son tres los principales factores que contribuyeron al cambio en la concepción social sobre el papel de las IES y los académicos en el periodo de la posguerra. Primero, las grandes expectativas sustentadas en la idea de que una sociedad basada en la ciencia lograría una mayor fuerza militar; mejoraría su capacidad competitiva en el mercado económico in-

ternacional y propiciaría el bienestar y la salud de su población. Segundo, que la aplicación de criterios meritocráticos en el acceso a las instituciones de educación superior (IES) permitiría, no una sociedad más justa, pero al menos igualar las oportunidades de los miembros de las nuevas generaciones, con independencia de la cuna o clase social de origen. Ello llevaría además a lograr un óptimo aprovechamiento de los talentos socialmente disponibles (Parsons, 1951; Parsons y Platt, 1968; Shils, 1975). Tercero, la utopía de lograr una sociedad sin problemas, ampliamente gratificada, como resultado del incremento de oportunidades y de la aplicación del conocimiento científico y humanístico a la solución de los problemas sociales.

La institución universitaria se convierte entonces no sólo en guardián, sino en agente de estas esperanzas. Lo que en buena medida explica por qué, aunque todavía no se había resuelto la generalización de la educación básica obligatoria, los gobiernos de los países en desarrollo deciden invertir recursos considerables en el desarrollo del sistema de educación superior. El sistema y las organizaciones de educación superior son depositarias de la responsabilidad de proveer a las nuevas generaciones del conocimiento socialmente acumulado. El medio legítimo para comprobar la posesión del conocimiento es la obtención de certificados que lo amparen, y éstos se convierten en la moneda que se intercambia en los mercados laborales modernos (Boudon, 1971 y 1973; Collins, 1984; Brunner y Flisflish, 1989: 146 y ss), situación que contribuye a la acelerada expansión del sistema de educación superior de la que hemos sido testigos en el plano mundial durante la segunda mitad del siglo xx. Por el aumento en el costo de reproducción de los sistemas de educación superior, las organizaciones que lo conforman requieren una proporción creciente de los recursos públicos disponibles y, como se señaló anteriormente, adquieren a partir de entonces una mayor visibilidad social (Shils, 1975).

En el ámbito mundial, la década de 1980 se caracteriza por un nuevo giro en la relación entre el gobierno y las instituciones de educación superior en los distintos países. Este cambio se inicia desde los setenta en las naciones industrializadas con la reducción financiera de carácter público en las instituciones de educación superior, especialmente en los países que participan dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta redefinición del papel del Estado provocó en el ámbito del sistema de educación superior, además de una caída en el ingreso real por estudiante en las instituciones públicas —y en algunos países, incluso una tendencia al decremento del número total de estudiantes universitarios en los países desarrollados durante las dos últimas décadas del siglo—, una mayor evaluación estatal de los resultados obtenidos por las organizaciones con los recursos asignados.

En el caso mexicano, este cambio ocurre en el contexto de una crisis económica de proporciones significativas (1982), que coadyuva a explicar el recorte presupuestal en términos reales de los recursos públicos destinados al desarrollo de este nivel educativo en ese momento (Fuentes, 1989: 2-11). La reducción de los recursos públicos destinados a las universidades ocurrió en forma paralela al cambio en los criterios de asignación de fondos gubernamentales hacia el sector educativo en general. Podría decirse, esquemáticamente, que se pasó de otorgar el financiamiento en función del número de estudiantes atendidos, a suministrar, al menos una parte del mismo, en función del éxito relativo de las organizaciones en la competencia para proveer servicios de docencia y conseguir recursos adicionales para el desarrollo de investigación, así como por su participación relativa en la generación de nuevo conocimiento (Sizer, 1992: 1036). Transformación que, como señalaba Collins, ha significado un cambio en las funciones y formas de organización de esta institución social (Collins, 1984).

#### EVOLUCIÓN DEL SES EN MÉXICO: CAMBIOS EN LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS IES

A pesar de tener como referencia central el modelo de Salamanca, en el que la monarquía española reconoce a una congregación de doctores y estudiantes preexistente y cuyos estatutos sólo sancionaban conquistas gremiales ya alcanzadas, en el Nuevo Mundo las universidades son importadas y “su establecimiento es otorgado desde arriba y desde afuera” (Brunner, 1990: 17), por lo que queda ligada desde su fundación al poder real y eclesiástico. Al igual que en Salamanca, a la naciente universidad latinoamericana se le reservó el monopolio para conceder los grados y el derecho de organizar las escuelas, pero por su forma de creación, el principal problema que enfrentó la universidad americana, y que aún subsiste en muchos países de la región, fue la contratación de sus catedráticos, los que en muchos casos, como señala Garciadiego (1996), fueron quienes recibieron los primeros certificados concedidos por las mismas. La función central de estas instituciones fue formar al personal que requerían la Iglesia y el gobierno de la Nueva España para cumplir con sus cometidos. Pero, a diferencia de lo que ocurría en otros países, tenían e incluso todavía mantienen en países como México, entre sus funciones, la propedéutica o de formación equivalente a los estudios preparatorios para la universidad.

En las universidades latinoamericanas se formaron buena parte de los cuadros intelectuales intermedios, como los sacerdotes rurales, los maestros

de primaria, los alcaldes, calígrafos, etc., no sólo las élites dirigentes, como ocurrió en los albores de la universidad europea (Brunner, 1990: 20). Como señalarían Ben-David y Zlockzower (1962), estas instituciones representan un ejemplo más de la originalidad de la copia, que se produce por el ajuste a las condiciones históricas y tensiones entre los actores sociales locales, pues aunque se lo hubieran propuesto, no habrían podido reproducir el modelo de las instituciones establecidas en otras latitudes. Sin embargo, hay que reconocer que no dejan de sentirse los efectos del modelo tomado como referente. Como su predecesora directa, la universidad española, la educación superior latinoamericana se mantiene alejada de la producción y de la difusión técnica hasta muy avanzado el proceso de independencia y consolidación de los nuevos estados nacionales.

Según Brunner (1990a), con el surgimiento de las nuevas repúblicas, la universidad, en América Latina, entra en una fase de disolución del modelo colonial de universidad o de prolongación inercial, que la convertía en una especie de bastión del pasado, pero constituye, al mismo tiempo, la esperanza para crear las bases de las disciplinas académicas y la formación de cuadros que requería la nueva administración republicana. Por concentrar a los recursos mejor formados en los distintos países, constituyó también el espacio privilegiado para promover, en todos los niveles, la empresa educativa nacional (no sólo del nivel superior).

El grado de centralización del sistema educativo y la importancia del gobierno en su destino ha sido otro de los rasgos característicos en el caso mexicano, incluso antes de la creación de la Secretaría de Educación en 1921, pues durante todo el periodo independiente y de la Reforma, se insistió en sus similitudes con el modelo napoleónico. Sin embargo, como señala Brunner, cabría hablar más bien “de un gesto napoleónico, pues aunque es cierto que el Estado se hace cargo de la enseñanza en las distintas naciones, y a él corresponde asegurar, mediante la universidad, el doble cometido de formar los cuadros administrativos y profesionales y de vigilar la educación de los niveles inferiores” (Brunner, 1990a: 28), más que la intención de seguir un modelo, la alternancia entre el cierre de las universidades y el surgimiento de escuelas especializadas en distintos campos, algo característico de la situación de la educación superior en México durante el siglo XIX, fue resultado de tensiones políticas, de la pobreza y el bajo nivel de desarrollo educativo característico de los países latinoamericanos en ese momento.

La crítica radical a la universidad, que caracterizó el desarrollo de la universidad francesa en los siglos XVIII y XIX, se presenta en México en la segunda mitad del siglo XIX. En 1865, la Real y Pontificia Universidad de México se cierra definitivamente porque el nuevo gobierno la consideraba “inútil, irre-

formable y pernicioso”, y es sustituida, como había ocurrido en Francia, por diversas escuelas profesionales. Pero en México, en vez de mantenerse como opciones alternas, en la primera mitad del siglo xx estas escuelas se articulan y dan lugar a la creación, aunque para otros “reapertura”, de la Universidad Nacional de México en 1910 y del Instituto Politécnico Nacional a mediados de la década de los treinta (1936).

Probablemente por el grado de centralización del sistema educativo de nivel superior en México, y por este antecedente histórico compartido con el caso francés, se habla de una influencia importante del modelo napoleónico en nuestro país. Sin embargo, en nuestro sistema educativo de nivel superior no existe el mismo grado de separación entre la docencia y la investigación o la formación de las élites y las masas, pues no se consolidaron como espacios institucionales distintos y para la formación de élite, ni se separan, como en el caso francés, las instancias de coordinación, formación de recursos humanos y financiamiento destinado a las funciones de enseñanza e investigación. Es cierto que la UNAM divide estas tareas entre sus facultades e institutos de investigación, pero coexisten dentro del espacio de la organización universitaria. Por otro lado, aunque exista un segmento pequeño del sistema educativo básicamente concentrado en la docencia en posgrado y la investigación, centros Conacyt y centros públicos especializados en el desarrollo de la investigación y la formación de posgrado, estas dos actividades, con distintos énfasis, se realizan también dentro de diversas universidades. También hay una relativa separación funcional entre el Conacyt y la Subsecretaría de Educación Superior (SES), pero ambas instancias se ocupan de promover tanto la formación de recursos humanos como la generación y aplicación de conocimiento.

La precaria situación de la universidad latinoamericana durante el siglo xix explica el movimiento estudiantil de Córdoba en 1918, que según varios autores permitió recuperar, como reflejo en el espejo, algunos de los elementos que configuraron la enseñanza superior europea del siglo pasado. Mariátegui decía que con este movimiento surgió la idea típicamente latinoamericana de reforma universitaria (Mariátegui, 1918, en Portantiero, 1978: 131). El movimiento de Córdoba representó la confrontación entre el modelo caduco de la universidad colonial y las expectativas ilustradas, racionales y científicas de un estudiantado que se percibía a sí mismo como vanguardia, no sólo de la transformación universitaria, sino que abanderaba el progreso y la modernidad en los distintos países latinoamericanos (Brunner, 1990a).

Para Pelczar, hasta mediados del siglo xx la función central del papel del académico, en América Latina, parecía centrarse en la formación de los cuadros profesionales y de las élites gobernantes. La planta académica estaba

constituida mayoritariamente por profesores de tiempo parcial, y apenas a principios de la década de 1970 aparece un interés explícito, por parte de los gobiernos y las autoridades institucionales, de incorporar la investigación y diversificar el papel del académico. Sin embargo, esta voluntad choca con la falta de condiciones institucionales y las carencias formativas de la población y de la planta académica, lo que dificulta garantizar efectivamente el desarrollo de la investigación (en Altbach, 1977: 125-144).

La incorporación temprana a la vida académica, en condiciones de formación de licenciaturas aún incompletas, no parece haberse presentado sólo a partir del inicio de la expansión del sistema de educación superior. La presencia de estas características en el momento de iniciar la vida académica, entre quienes fueron contratados en los inicios de la expansión acelerada (1960-1984), parece obedecer a otros factores (Gil *et al.*, 1994: 92), pues más que al descuido o a la falta de visión y rigor de quienes fundan y desarrollan las IES, podría asociarse con el nivel educativo general de la población de estos países (cuadro A-1).

#### CONFORMACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

Desde sus orígenes la educación superior estuvo concentrada en las principales ciudades del país y su desarrollo ha estado fuertemente vinculado a decisiones de los centros de poder estatal y religioso: México (Real y Pontificia Universidad de México, 1552), Yucatán (Real y Pontificia Universidad de San Francisco Javier, creada en 1624 y clausurada, a raíz de la expulsión de los jesuitas, en 1767) y Guadalajara (Real y Literaria Universidad de Guadalajara, 1791-1792). Durante la Colonia, además de dichas universidades, se establecieron un conjunto de colegios de carácter religioso. El primero fue el de la Santa Cruz de Tlaltelolco (1536), que a pesar de su corta vida formó a un número considerable de humanistas, que asimilaron la cultura europea. A lo largo del periodo colonial se fundaron otros colegios religiosos; los jesuitas, por ejemplo, en el momento de su expulsión, contaban ya con 24 colegios, 10 seminarios o internados y 19 escuelas. Además, la Corona española fundó importantes colegios y seminarios en el último tercio del siglo XVIII; por ejemplo, el Seminario Conciliar de San Ildefonso (1756), el Colegio de San Ignacio de Loyola (1767), la Real Escuela de Cirugía (1778), la Escuela de Grabado (1778), el Colegio de Nobles Artes de San Carlos (1781), el Jardín Botánico (1788), el Colegio Carolino en Puebla (1790) y el Real Seminario de Minería (1792) (Rangel Guerra, 1983: 12). Durante el periodo independiente se crearon dos universidades religiosas más: la de Mérida (fundada

en 1824 y desaparecida en 1861) y la de Chiapas (1826-1872), que se cierran posteriormente. Ya muy avanzado el siglo XIX, tres seminarios diocesanos se convirtieron en universidades: Mérida (1885), México (1896) y Puebla (1907), por lo que un conjunto de las universidades públicas tuvieron como antecedente instituciones, seminarios y colegios de origen religioso.

Un segundo patrón de desarrollo de las universidades públicas estatales podemos encontrarlo en el siglo XIX, cuando los gobiernos o particulares interesados en el desarrollo cultural de los estados crean los llamados Institutos Científicos y Literarios, o de Ciencias y Artes de los Estados, o escuelas profesionales en distintas regiones del país, que son el antecedente de la actual educación superior en dichas entidades. En el porfiriato (1882-1910) destacan, por un lado, el esfuerzo por avanzar en la escolarización básica de la población y, por el otro, la continuidad del esfuerzo por desarrollar escuelas profesionales, especialmente el sistema de formación de normalistas (Arnaut, 1996). Desde 1877 Justo Sierra busca impulsar la educación universitaria con una orientación positivista. A pesar del atraso educativo del país, Sierra no concibe a la educación universitaria como un lujo, sino como la culminación necesaria de la educación en México. Finalmente, en 1910, con la participación de muchos de los grandes colegios y seminarios preexistentes, se crea la Universidad Nacional de México, que durante casi una década fue la única universidad que ofrecía en el país una amplia diversidad de carreras.

La tercera vía, el desarrollo de las instituciones privadas, surge también antes del triunfo de la Revolución. Entre las primeras organizaciones privadas de educación superior establecidas antes del triunfo de la Revolución, es importante mencionar la Escuela Superior de Agricultura “Hermanos Escobar” (1906) y la Escuela Libre de Derecho (1912). Según Garciadiego, la Escuela Libre de Derecho es el resultado de la lucha contra el intervencionismo gubernamental en la educación superior, que se agudiza en los años 1911 y 1912 en la Universidad Nacional (Garciadiego, 1996: 182).

De la Revolución Mexicana (1910-1917) surge un Estado fuerte. Dos décadas de violencia culminaron con una notable consolidación del poder político con control estatal. Especialmente a partir del cardenismo, el Estado coopta a los líderes de los sectores populares, orienta la movilización de las masas y concentra su poder en la figura presidencial (Levi, 1995: 237). Al menos durante las primeras décadas del gobierno revolucionario se presentaron fuertes tensiones entre la Universidad Nacional de México y algunos de los líderes estatales.

La inestabilidad política y las visiones académicas en competencia, así como los continuos cambios de autoridades en la Universidad Nacional, de México, por su tránsito a posiciones importantes dentro de la vida política

nacional, son estudiados a detalle por Garciadiego (1996: 45-194). Inicialmente el Estado de la Revolución se opuso radicalmente a la autonomía de la Universidad Nacional, pues consideraba que podía crear un Estado dentro del Estado. Ninguna ley universitaria fue promulgada hasta 1929, año en que, por la negociación del gobierno con los movimientos estudiantiles de la época, finalmente se le concede autonomía parcial a esta casa de estudios (Silva Herzog, 1990: 213). A pesar del carácter parcial de la autonomía, ésta permitió que los estatutos positivistas siguieran funcionando dentro de la UNAM hasta mediados de la década de los cuarenta, en que finalmente se aprueba la nueva Ley Orgánica que rige desde entonces a la máxima casa de estudios (1945).

Ante la distancia entre la perspectiva y el quehacer en la UNAM y la visión del gobierno revolucionario sobre lo que debía ser la educación superior, se buscó crear en los estados universidades con una orientación socialista (acordes a los propósitos de la Revolución). Pero la creación de nuevas organizaciones de este nivel educativo en los distintos estados de la federación no sólo respondió a la intención o los intereses gubernamentales: los estudiantes y sectores económicos privados en expansión también tomaron iniciativas y presionaron para fundar espacios de educación superior estatales que respondieran a sus necesidades.

Entre 1917 y 1925 surgen cuatro universidades: la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (1917), la Universidad de Yucatán (1922), la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (1923) y la Universidad de Guadalajara (1925). Entre 1930 y 1950 se fundan siete universidades públicas estatales más: las universidades de Nuevo León (1933), Puebla (1937), Sonora (1942), Sinaloa, Guanajuato, Colima (ésta con el nombre de Universidad Popular de Colima, en 1940), y la Veracruzana (1944) (Rangel, 1983: 14; Rodríguez, 1992). Entre 1950 y 1960 se crean otras doce universidades públicas estatales (U.A. de Tamaulipas, U.A. de Querétaro, U.A. de Chihuahua, U.A. de Yucatán, U.A.B.J. de Oaxaca, U.A. de Baja California, U.A. de Coahuila, U.J. del estado de Durango, U.J.A. de Tabasco, U.A. de Zacatecas, U.A. de Guerrero y U. del Oriente); el resto de las universidades públicas se crean después de 1960. Es importante destacar que algunas de las universidades estatales, cuya negociación política y financiera se da directa y principalmente con el gobierno de la entidad, difieren significativamente en cuanto a su capacidad de maniobra real respecto a las organizaciones de tipo nacional o financiadas por el gobierno federal (Rodríguez, 1992: 5-29; Gradilla, 1995: 33).

Los republicanos españoles, exiliados después de la Guerra Civil, que fueron acogidos por Cárdenas y residen en México desde entonces, ejercieron una influencia importante en el desarrollo científico y cultural del país,

especialmente, pero no sólo en el desarrollo de las ciencias sociales. En 1938 se crea la Casa de España en México, que fue el origen de El Colegio de México. Aparecieron también desde entonces otro tipo de IES, especializadas en la formación de posgrado y dedicadas a la investigación, es decir, constituyen la simiente de lo que será llamado el sistema de centros SEP-Conacyt, hoy centros Conacyt.

Podemos entonces ubicar el origen de la matriz básica de diferenciación de lo que hoy consideramos sistema público de educación superior mexicano en el periodo cardenista (1934-1940), pues además de lo ya mencionado, a raíz de la reforma constitucional de 1934 surgen fuertes reacciones tanto de la Iglesia como del sector privado. Como respuesta a la orientación socialista de la Universidad de Guadalajara, creada en 1925, surge la primera universidad privada no estrictamente religiosa del país, la Universidad Autónoma de Occidente, hoy denominada Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG, 1935) (Levy, 1995). Después de la creación del IPN, como alternativa de los sectores privados hacia lo que definen como inaceptable orientación socialista de Cárdenas hacia la educación, se crean organizaciones privadas de educación superior, tanto de tipo empresarial y laicas, como de origen religioso. De este modo se constituye un sistema de educación superior de carácter mixto, aunque con mayor presencia —en cuanto a su matrícula y plazas académicas, especialmente las de tiempo completo— de las organizaciones financiadas por el Estado, cuyo claro predominio se sostiene por lo menos hasta la década de los noventa.

La cuarta modalidad de diversificación aparecerá durante la fase de planeación del desarrollo de la educación superior en el país y continúa hasta nuestros días. Se caracteriza por instituciones surgidas a propuesta de los gobiernos estatales o federales, con el objetivo fundamental de descentralizar, ofrecer alternativas a los jóvenes de las distintas regiones y expandir las oportunidades de acceso a la educación superior en el país. Finalmente, una quinta y última modalidad sería lo que Levy llama la tercera ola expansiva de las universidades privadas, que buscan cubrir una demanda de educación superior insatisfecha por el sector público y que Germán Álvarez denomina universidades emergentes (Álvarez *et al.*, 2011).

A pesar de la importancia de lo ocurrido durante el cardenismo, como antecedente o matriz básica de desarrollo del sistema de educación superior en el país, y de la importancia de la anuencia de las administraciones posteriores (de Ávila Camacho (1940) a López Mateos (1964)) para el desarrollo y consolidación de las nuevas organizaciones de origen privado (Levy, 1986), hay que señalar que muchos de los rasgos y características centrales del sistema de educación superior y de la profesión académica deben rastrearse

hoy, más bien, a partir de la década de los sesenta, momento en que se inicia el proceso de expansión de la cobertura o masificación de este servicio.

Durante el periodo expansivo la valoración social de la educación superior como medio de movilidad social conllevó la demanda de equidad, que se tradujo, para efectos prácticos, no sólo en gratuidad del servicio público de educación superior, sino en defensa del libre acceso a la educación superior (pase automático de la educación media superior a la universidad), sacrificando tanto el gobierno y las instituciones de educación superior al concederlo, como los demandantes del servicio al solicitarlo, los valores de competitividad por el acceso que hoy se asocian a la excelencia y calidad académica de las instituciones de educación superior. Pero, sobre todo, atentando contra el principio mismo que suponían defender, porque resulta injusto que no tengan las mismas oportunidades de acceso a las universidades públicas quienes provienen de escuelas de nivel medio superior que no dependen directamente de las IES.

#### LA POLÍTICA PÚBLICA HACIA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Recuperando lo publicado sobre la evolución del sistema educativo de nivel superior, es posible reconocer al menos cinco periodos, posteriores al del surgimiento de la matriz básica del sistema (1910-1960): 1) el de expansión inicial (1960-1969), 2) el que se ha llamado de expansión acelerada o masificación de la educación superior (1970-1981), 3) el de constricción del flujo de recursos por la crisis y modificación inicial del modelo de desarrollo nacional (1982-1989), 4) el de impulso a la evaluación y los programas de asignación de ingresos extraordinarios (tanto a las IES como a los grupos académicos e individuos), y, finalmente, 5) el de reacomodos en la relación entre el gobierno y las organizaciones de educación superior (1996-a la fecha), aún en proceso y en el que, como señalaba De Vries (2000), hay un regreso a la lógica de planeación, más que una profundización en la distribución de recursos por los resultados de la evaluación.

Si, como señalaba Kent (1997), durante la última mitad del siglo xx los rasgos característicos del desarrollo del sistema de educación superior fueron la expansión acelerada, los intentos de planeación por parte de la ANUIES y la SESIC, la descentralización y la diversificación institucional, puede considerarse que los rasgos centrales de su desarrollo a partir de los años noventa serían la evaluación, la privatización, el desarrollo del posgrado y, en el último quinquenio, nuevamente la diversificación de tipos de instituciones públicas que ofrecen programas de este nivel. No obstante la diversidad y

orientación de los mecanismos, han tenido un objetivo común: la búsqueda de mejorar las condiciones de equidad en el sistema educativo de nivel superior, primero a través de la ampliación de oportunidades de acceso, luego por medio de mecanismos que permitan mejorar la calidad, permanencia y egreso de las instituciones públicas de educación en este nivel.

La expansión acelerada de la educación superior que se experimentó durante las décadas de los años sesenta y setenta buscaba ampliar la oferta institucional para responder a la creciente demanda estudiantil que tenía como orígenes tanto los cambios registrados en la composición demográfica en el país, como la evolución de los niveles educativos previos a raíz del Plan de Once Años iniciado en el sexenio de López Mateos (1958-1964). Sin embargo, dadas las condiciones generales de formación en el país, la necesidad de profesores obligó a las IES a contratar personal aun cuando no siempre contaran con la formación adecuada, pues, como señalaron Antón Gil *et al.* (1994), era lo mejor de lo que teníamos en casa.

Estos profesores, una vez iniciada su trayectoria académica, e incluso antes del surgimiento de políticas explícitas en este sentido, aunque habría que señalar que con importantes variaciones, dependiendo de los contextos institucionales y las tradiciones disciplinarias, diseñaron —en forma simultánea a su trayectoria profesional— estrategias para mejorar sus niveles de escolaridad (Grediaga, 2000, y Grediaga, Rodríguez y Padilla, 2004). Pero, además de la heterogeneidad entre las distintas áreas de conocimiento, tipos de instituciones y regiones del país, los ritmos de dicha transformación no resultaban suficientes para hacer frente a los cambios y exigencias del desarrollo de la profesión académica y la comunidad científica en términos comparables al de otros países.

La tendencia de crecimiento acelerado que caracterizó a esa etapa comenzó a disminuir a partir de 1982, como resultado de la crisis económica del país, originada en parte por el derrumbe de los precios del petróleo, situación que restringió la disponibilidad de recursos financieros gubernamentales y produjo un deterioro significativo de los ingresos de los académicos, de los recursos para desarrollar investigación y mantener la infraestructura de las instituciones de educación superior (Fuentes, 1989). Esta crisis desalentó el interés por la formación de posgrado y lo que en cierta forma lleva aparejado, el desarrollo de la investigación, así como disminuyó el atractivo para los jóvenes de convertirse en académicos.

Para tratar de paliar los efectos de la crisis en los ingresos y condiciones de vida de los académicos, con el objetivo de retener a los científicos más productivos y evitar la fuga de cerebros, el gobierno federal creó en 1984 el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el cual estableció como requisitos

centrales para su acceso el contar con el grado de doctorado y publicaciones en revistas o editoriales reconocidas. Otra medida para estimular el interés por la ciencia y no perder generaciones de científicos fue la aprobación en 1985, por el Congreso Federal, de la Ley para Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, impulsada, al igual que la anterior, por la Academia de la Investigación Científica (García de Fanelli *et al.*, 2001), que favoreció entre otras cosas la regulación y asignación de recursos en esta actividad.

Esto formó parte de una reforma orgánica y estructural del Conacyt que a principios de la década de los noventa derivó, entre otras cosas, en el establecimiento del Programa para el Avance de la Ciencia en México (Pacime); incluyó el programa relativo al padrón de posgrado de excelencia (PPE) que en lo fundamental han delineado el desarrollo científico del país desde entonces (García de Fanelli *et al.*, 2001). Un número importante de los criterios centrales para la valoración de la calidad de los posgrados del país se refieren a características del profesorado que los imparte, tales como el grado académico, su productividad científica y su interacción académica dentro de redes nacionales e internacionales.

En la década de los noventa, cuando el país presentaba indicios de recuperación económica, el gobierno federal y los gobiernos estatales pudieron contar nuevamente con recursos para apoyar la educación superior; pero lo hicieron en un nuevo marco, el de la Reforma del Estado, en que el uso de los recursos públicos debía estar sujeto a evaluación y rendición de cuentas. En este contexto, el posgrado se definió como una prioridad (García de Fanelli *et al.*, 2001).

En 1990, la entonces SESIC (posteriormente transformada en SES en 2006) anuncia un programa de becas y estímulos al desempeño académico para los profesores de tiempo completo de las IES públicas, que se regulariza en 1993 (ANUIES, s.f.). Si bien cada IES diseñó su propio reglamento de evaluación, un factor común fue la valoración de la calidad académica del profesorado, y en este rubro la productividad científica y la formación de posgrado fueron centrales. Esta última cobró especial relevancia como criterio de asignación de los recursos extraordinarios, con lo que seguramente motivó a los profesores en servicio a continuar su formación.

A partir de este momento, se vuelve evidente que no basta ampliar la matrícula y el acceso a la educación superior para garantizar los tres principios básicos del Plan Nacional de Educación: equidad, pertinencia y calidad. Se requería promover en el país y en las IES una cultura de la evaluación, brindar apoyos para la habilitación de la planta docente activa y proporcionar recursos complementarios a los estudiantes con dificultades económicas para mejorar la permanencia y ampliar las oportunidades. En este marco, se

concibe a la formación de posgrado, especialmente la de doctorado, como esencial para mejorar la calidad del resto de la educación superior y como motor para el desarrollo científico y tecnológico del país que contribuiría a eliminar la dependencia tecnológica del extranjero.

Un requisito indispensable para fortalecer el posgrado nacional es que la propia planta académica que se ocupa de él cuente con formación del más alto nivel y se dedique de tiempo completo a esta tarea, situación que no se cumplía en la mayoría de las IES, ya que a pesar del impulso a ambos aspectos por parte del Promep a partir de 1996, al terminar el siglo XX dos terceras partes del profesorado en el ámbito nacional contaban sólo con la licenciatura y poco menos de una tercera parte era de tiempo completo (ANUIES, 2000).

El surgimiento de programas de evaluación y compensación económica en función del desempeño constituyó uno de los detonantes del aumento de interés de los académicos de tiempo completo para continuar o culminar su formación de posgrado, así como para realizar investigación y publicar. Además, fue una señal para los estudiantes que tenían interés en una carrera futura como académicos, de la importancia que iba adquiriendo la formación altamente especializada.

Para apoyar específicamente este interés, la SESIC implantó dos programas. El primero, en 1993, denominado Supera, cuyo fondo especial fue administrado por la ANUIES, y posteriormente, en 1996, por el Promep, manejado directamente por la SESIC, que aún está en funcionamiento. Durante algunos años, el Supera y el Promep operaron de manera simultánea, pero el primero fue reservado al personal académico de los institutos tecnológicos a partir de 1996 y lanzó su última convocatoria en 2001, mientras que en sus orígenes el segundo se dirigía sólo a profesores de las universidades públicas, principalmente de los estados; luego se fue extendiendo y todavía seguirá otorgando recursos en el sexenio 2006-2012, en que se fue incorporando de manera progresiva al personal académico de tiempo completo de la mayoría de las IES públicas del país, incluidas las escuelas normales. Ambos programas apoyaron, mediante el otorgamiento de becas para realizar estudios de posgrado en el país o en el extranjero, la formación de alto nivel del profesorado de tiempo completo en servicio en las IES públicas y operaron en forma paralela a la convocatoria formal para el otorgamiento de becas del Conacyt.

Lo anterior se reflejó nuevamente en una aceleración de la expansión del posgrado, cuya matrícula creció 169% en la década. El ascenso más pronunciado en la matrícula total del posgrado se observó entre 1995 y 1999; posteriormente el crecimiento continuó, pero con un ritmo un poco más lento. Otra de las características del periodo en estudio fue la ampliación de la participa-

ción de las IES privadas en la oferta de programas de posgrado, especialmente en el nivel de maestría (véase cuadro A-1 en el anexo). Durante la última década del siglo xx se mantuvo la proliferación de programas de muy variada calidad. Ante esta situación se tomaron nuevas medidas.

El país no contaba con una oferta suficiente de programas de posgrado de calidad para formar tanto a los académicos en servicio como a los egresados de la licenciatura interesados en el posgrado. A partir del 2000 la preocupación por la calidad de los posgrados y su regulación constituye uno de los ejes de la política oficial hacia el sistema de educación superior. El fomento del desarrollo del posgrado seguía siendo percibido por las autoridades gubernamentales y de las instituciones de educación superior como la vía más directa para incrementar la habilitación de los profesores en servicio y mejorar la calidad de la educación superior del país. En el marco de los procesos de planeación-evaluación-asignación de recursos extraordinarios a cargo de la SESIC, primero a través del programa de Fomento a la Educación Superior (Fomes) y luego, cuando integran en 2000 el Fomes, el Promep y los programas de apoyo a proyectos institucionales de infraestructura y desarrollo en el Programa Integral de Fomento Institucional (PIFI), se establecen como parte de los indicadores de avance en el desarrollo institucional la calificación de programas de licenciatura realizada por los CIEES, el Programa Integral de Fomento al Posgrado (Pifop) y los avances en la habilitación del personal académico de las IES.

Desde el acuerdo de la SESIC y el Conacyt en 2001 para promover conjuntamente el desarrollo del posgrado nacional, se establece el Programa de Fomento Nacional del Posgrado (PFNP). A partir de entonces el Conacyt restringe las becas al extranjero sólo para estudiantes admitidos en programas en instituciones extranjeras reconocidas como de alta calidad, principalmente para realizar estudios de doctorado, de preferencia en las áreas en que el posgrado nacional está menos desarrollado. Las becas nacionales se otorgan a aquellos estudiantes aceptados en programas ofrecidos en el país y reconocidos por ambos organismos. En 2006 esta iniciativa se transformará en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), con lo que se ampliaron sus funciones y alcances (Ponce, 2010).

El posgrado orientado a la formación para investigar tuvo un impulso importante en los centros de investigación del sistema SEP-Conacyt, que se estableció de manera formal en 1992, al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto y convenir la SEP y el Conacyt en promover la investigación en estos centros (García de Fanelli *et al.*, 2001). Estos autores señalan que en el año 2000 el país contaba con 24 centros públicos de investigación. Con la nueva Ley de Ciencia y Tecnología de 2002, la coordinación de los

centros de investigación pasaría fundamentalmente al Conacyt. En 2010 la SES reporta 30 instituciones de este tipo (véase nota al pie) (SES, 2011).

Durante el sexenio 2006-2012, la SES y el Conacyt administran conjuntamente el PNPC que establece dos vertientes: la primera es el Programa de Fomento que apoya a programas de posgrado en vías de consolidación (en desarrollo) o que están en su fase inicial (reciente creación) y la segunda es el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad, que integra a los programas consolidados tanto en el plano nacional (consolidados) como en el internacional (nivel de competencia internacional), lo que dará lugar a cuatro tipos de categorías que tendrían posibilidad de ser apoyados económicamente por el gobierno federal.

En paralelo a los esfuerzos de evaluación, la asignación de recursos extraordinarios y la articulación de los esfuerzos entre la SES y el Conacyt, en 2006 se inicia el programa de becas de apoyo para estudiar licenciatura (Pronabes). Estas becas son asignadas por las IES y comprenden, además del apoyo económico, un programa de tutorías, que busca dar seguimiento y apoyo académico a quienes tienen mayores desventajas en el ámbito familiar.

El desarrollo de la función de investigación en las IES, vinculada con los mecanismos de evaluación (SNI, becas y estímulos institucionales) y al desarrollo del posgrado, ha representado un esfuerzo importante, pero también ha acentuado la tensión entre las actividades de docencia e investigación, que se ha comenzado a presentar entre el profesorado mexicano, como efecto indeseado de las políticas de evaluación y los programas de estímulos al desempeño del trabajo académico. Dicha tensión, largamente documentada para sistemas de educación superior en otros países (Braxton, 1993), no se había hecho evidente con la misma intensidad en México, porque en su mayoría las IES habían centrado su función en la docencia, pero también porque el modelo de organización prevaleciente en las IES más relacionadas con la investigación mantenía separadas estas dos funciones (Altbach, 1996).

Para fortalecer las capacidades de cada IES, surgieron también modelos de posgrados distintos, entre ellos los programas interinstitucionales o con apoyo de las nuevas tecnologías de comunicación e información. Las universidades estatales públicas hicieron uso de este modelo para apoyarse entre sí, aprovechando conjuntamente los recursos humanos y materiales en las diversas áreas del conocimiento. Lo anterior, aunado a los esfuerzos de cada universidad, se manifestó en una notoria expansión del posgrado en este tipo de IES; “entre 1980 y 1997 se abrieron en este subsector 1 036 nuevos programas (pasando la oferta de programas de este nivel de 207 a 1 243). Esta expansión abarcó los tres niveles: especialización (417 programas), maestría (509 programas) y doctorado (110)” (García de Fanelli *et al.*, 2001: 77).

El incremento en el ritmo de crecimiento de la matrícula del posgrado durante los años noventa obedeció a que se le consideraba, por parte de las instancias a cargo del diseño de las políticas, “la vía para asegurar la formación de los recursos académicos que la expansión les demandaba [a las IES]” (García de Fanelli *et al.*, 2001: 68), y, por otro lado, a que para los académicos y los egresados de licenciatura que no encontraban oportunidades en el mercado de trabajo (incluso dentro de las IES), obtener certificados de posgrado se convirtió en una vía para tener acceso a los programas de ingresos complementarios o financiamiento extraordinario, o, para los segundos, en un mecanismo para enfrentar la devaluación de los certificados y el desempleo.

En este marco proliferan programas de posgrado de muy diversa calidad. En 1986, con el apoyo de la UNAM, se llevó a cabo el I Congreso Nacional de Posgrado, que a partir de entonces se realiza anualmente y que ha contribuido al análisis y la reflexión sobre la problemática de este nivel formativo. En el año 2000, en el marco del XIV Congreso Nacional de Posgrado, se estableció el Comepo, que con la participación de autoridades y académicos de las IES mantiene procesos de interacción para consolidar este nivel en el país (*cfr.* [comepo.org.mx](http://comepo.org.mx)). De acuerdo con un diagnóstico de este organismo, además del impacto del crecimiento natural en la pirámide escolar, la expansión de los estudios de este nivel en México obedeció a la necesidad de formar cuadros capacitados para fortalecer las IES y promover la formación especializada en las diversas áreas del conocimiento.

A pesar de la ampliación de la oferta de programas y la matrícula del posgrado durante los años noventa, algunos especialistas en el estudio de la educación superior consideran que el crecimiento de este nivel educativo no respondió realmente a una planeación en función de las necesidades del país, sino que se dio de manera anárquica, atendiendo más bien a la demanda del mercado y los intereses de los diversos actores individuales o institucionales. En consecuencia, su calidad fue muy desigual y su pertinencia muy cuestionable. Parece por tanto que dicha expansión corresponde, al menos en parte, a efectos no esperados de las políticas públicas que han buscado impulsar la calidad de la educación superior y la habilitación de la planta académica del país. Es decir, el desarrollo del subsistema de posgrado se asoció desde el surgimiento del SNI y la generalización de los programas de evaluación del desempeño individual y deshomologación de los ingresos en las IES públicas del país, tanto con la formación del profesorado en servicio como con la del futuro profesorado.

También se señala, entre los críticos de los mecanismos de evaluación del desempeño de los académicos e investigadores que vinculan los resultados de la misma a ingresos económicos adicionales, que con ello se fortale-

ció el credencialismo, ya que tanto los individuos como las instituciones tendieron a valorar más la obtención del certificado como tal que la formación que se adquiriría en los posgrados (Gil Antón, 2000; Ibarra, Porter y Cazés, 2000). Esto probablemente explique la necesidad, a principios del nuevo siglo, de coordinar los esfuerzos realizados por la SEP y el Conacyt, que durante la última década del siglo XX fueron las instancias públicas que compartieron la tarea de impulsar la formación de recursos humanos de alto nivel, con la intención de fortalecer la calidad de la educación superior y promover el desarrollo de la comunidad científica nacional.

*Contradicciones y complementariedades en la evaluación  
en distintos niveles: alcances y límites de la regulación de la formación  
de recursos de alto nivel en el país*

La tónica de la política pública en todos los ámbitos en los últimos años ha sido avanzar en el desarrollo de una cultura nacional de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, pero existen dos problemas importantes para lograr este objetivo. Específicamente en el ámbito de la ES, por un lado, los programas de evaluación en los distintos niveles han tenido un carácter voluntario, es decir, no se hace una evaluación sistemática del desempeño del conjunto del sistema, instituciones, niveles o actores, sino que se evalúa a quienes voluntariamente presentan su información a evaluación con el propósito de verse favorecidos con los apoyos o recursos adicionales asociados a un resultado favorable en las mismas. Por el otro, la evaluación se lleva a cabo periódicamente, mediante la formación de grupos de pares que realizan de manera honorífica dicha tarea, para legitimar y hacer transparente la asignación de los recursos extraordinarios, pero esto no se acompaña de sistemas sólidos de información que permitan un seguimiento continuo, ni un contraste de lo establecido como metas en periodos previos y los resultados logrados al respecto. No se cuenta con un sistema unificado de información que permita dar seguimiento al desempeño del conjunto del sistema, incluso se presentan diferencias entre las distintas fuentes, tanto en los datos y la oportunidad con que se ponen a disposición de los interesados, como en las formas de organización de la presentación de los mismos (por tipos de institución o áreas de conocimiento).

Los procesos de evaluación institucional y de los académicos han tenido diversas consecuencias, no siempre en la dirección deseada. Por un lado, la asociación de los resultados de la evaluación con incrementos significativos en los ingresos totales percibidos por los académicos, como se esperaba, pro-

dujo el aumento en los niveles de certificación de la planta académica nacional. Sin embargo, en otro nivel de análisis, el de las IES y los programas ofrecidos, la necesidad de contar con cierto perfil de la planta académica, para tener acceso a los recursos de PIFI-Promep, en muchas ocasiones generó la emergencia de programas dirigidos fundamentalmente a mejorar los indicadores de la planta académica de la institución, aun a costa de que los certificados no correspondieran con la disciplina de formación en los niveles previos, o que no se contara en la IES con el personal capacitado para ofrecer posgrado. Esto generó un nuevo tema de preocupación, el de la calidad de los programas de posgrado.

Actualmente se impulsan procesos de acreditación de las instituciones y programas, tanto por parte del gobierno y la ANUIES como a través de la organización de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES). Desde 1991, iniciaron su operación los comités interinstitucionales de evaluación de la educación superior (CIEES), cuyo cometido central ha sido la evaluación de programas ofrecidos en las distintas áreas de conocimiento por parte de las IES públicas. Desde su creación hasta 2010 han evaluado alrededor de una cuarta parte de los 15 311 programas de licenciatura que se ofrecen en el país, clasificándolos, según su desempeño, en tres niveles. El nivel 1 representa la máxima calificación asignada, y dos terceras partes de los programas evaluados habían obtenido este nivel en 2010; dicho nivel significa una operación adecuada en todas o en la mayor parte de las dimensiones analizadas por estos grupos de académicos especialistas en cada una de las áreas de conocimiento.

Los resultados de la evaluación del conjunto de programas de las IES se consideran en los procesos de evaluación de las instituciones dentro del Programa Integral de Fomento Institucional de la SES y se utilizan como criterio para distinguir o estratificar a las mismas. La Subsecretaría de Educación Superior (SES) plantea como criterio de reconocimiento o distinción de las instituciones que al menos 75% de sus programas hayan obtenido el nivel 1 en la evaluación de los CIEES. Prácticamente el total de las IES públicas federales, más de cuatro quintas partes (85.7%) de las universidades tecnológicas, dos terceras partes (68.18%) de las IES públicas estatales y dos de las cuatro clasificadas como otras IES públicas han obtenido esta distinción. Menos de una quinta parte (15.8%) de los institutos tecnológicos públicos, una de cada diez universidades politécnicas, ninguna de las nuevas universidades interculturales, contaban con este reconocimiento en 2010. En el caso de los nuevos tipos de instituciones públicas surgidas a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, probablemente no ha habido tiempo aún para realizar la evaluación de todos sus programas.

CUADRO 1. Programas de licenciatura, evaluaciones realizadas por los CIEES

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Total de programas evaluados	Total de programas del SES 2010	Porcentaje de programas evaluados por CIEES
2 558	941	294	3 793	15 311	24.77%

Fuente: [http://www.ciees.edu.mx/ciees/documentos/IESreconocidas2010.html#\\_Instituciones\\_de\\_Educacion](http://www.ciees.edu.mx/ciees/documentos/IESreconocidas2010.html#_Instituciones_de_Educacion).

CUADRO.2. Instituciones reconocidas por la Subsecretaría de Educación Superior por tener 75% o más de sus programas evaluados en el nivel 1 por los CIEES

	Reconocidas en SES en 2011	Total IES públicas por categoría reportadas en SES en 2011	con 75% de sus programas en el nivel 1	Nuevas IES públicas creadas entre 2007 y 2010 por tipo*
Instituciones de educación superior públicas estatales	30	44	68.18	
Instituciones de educación superior públicas federales	6	6	100.00	39
Institutos tecnológicos públicos	35	228	15.35	19
Universidades tecnológicas	54	63	85.71	24
Universidades técnicas	3	40	7.50	5
Instituciones públicas de apoyo solidario	3	8	0.00	3
Universidades interculturales	0	9	0.00	1
Otras IES públicas	2	4	50.00	
IES privadas	10			
<b>Totales IES públicas</b>	<b>133</b>	<b>402</b>	<b>33.08</b>	<b>91</b>

Fuente: [http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html) y [http://www.ciees.edu.mx/ciees/documentos/IESreconocidas2010.html#\\_Instituciones\\_de\\_Educacion](http://www.ciees.edu.mx/ciees/documentos/IESreconocidas2010.html#_Instituciones_de_Educacion).

\* Nota: De estas instituciones de nueva creación, unas sí están comprendidas en el reporte de la SES 2011 y otras no están incluidas en el enlistado total. Resulta difícil la identificación porque varía la denominación entre ambos enlistados.

Sólo diez instituciones privadas estarían reconocidas con 75% de sus programas evaluados como nivel 1 por parte de los CIEES, lo que en algún sentido ratifica que este tipo de instituciones siguen más bien las orientaciones de acreditación señaladas por la FIMPES, antes que participar dentro de los programas de certificación impulsados por la SES. En total, si sólo consideramos a las IES públicas, sin añadir las creadas entre 2007 y 2010, ante la posibilidad de duplicaciones que no pudieron deslindarse por lo señalado en la nota del cuadro 2, sólo una de cada tres instituciones públicas ha sido reconocida por la SES como oferente de programas de calidad.

### *El Sistema Nacional de Investigadores (SNI)*

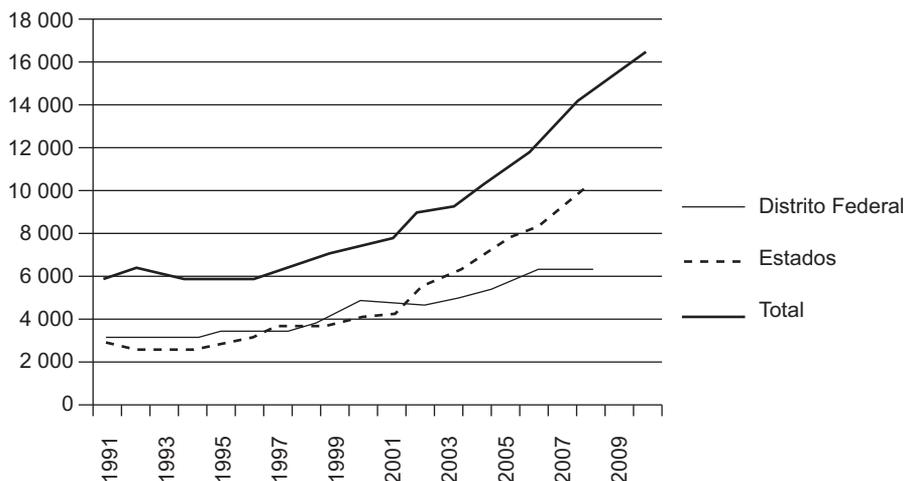
A lo largo de los casi 25 años de su creación, el SNI ha multiplicado el número de miembros por más de 10, pasando de 1 396 en 1984 a 16 598 en 2010. Es importante destacar la pertenencia al SNI de una proporción cada vez mayor de académicos e investigadores que laboran fuera de la zona metropolitana, tendencia que se hace más evidente a partir del año 2000.

Durante la primera etapa desde su fundación en 1984 hasta 1990, el número de miembros en el sistema se cuadruplica, pasando de 1 396 a 5 704. A partir de 1990 y hasta el año 2000, se observa un crecimiento lento del sistema: el número de miembros crece durante la década sólo en 31%, pasando de 5 704 a 7 466. Lo anterior habla del ajuste de criterios para el ingreso y la permanencia del SNI, ya que por momentos el número de miembros disminuye durante el periodo; por ejemplo, en 1992 la cantidad era de 6 602 miembros, cifra que comienza a disminuir, hasta llegar a 5 868 en 1995. A partir de 1996, año en que se inicia el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), la cantidad de integrantes muestra una tendencia creciente que se mantiene hasta el 2010. Entre el 2000 y el 2010 el sistema vuelve a crecer de manera importante, pasando de 7 466 a 16 598 miembros, lo que significa una más que duplicación de los existentes a principios de la última década. Como puede observarse en la gráfica 1, este crecimiento se observa fundamentalmente a partir de 2003 (Didou y Gérard, 2009).

### *Apoyo a la formación de profesores en activo y la organización del trabajo académico en las IES públicas*

Desde su creación en 1996, el Promep impulsó diversos programas además del de becas de apoyo a la formación de posgrado de la planta académica

GRÁFICA 1. *Evolución del Sistema Nacional de Investigadores 1991-2010*



Fuente: Conacyt, página web SICYT 2010.

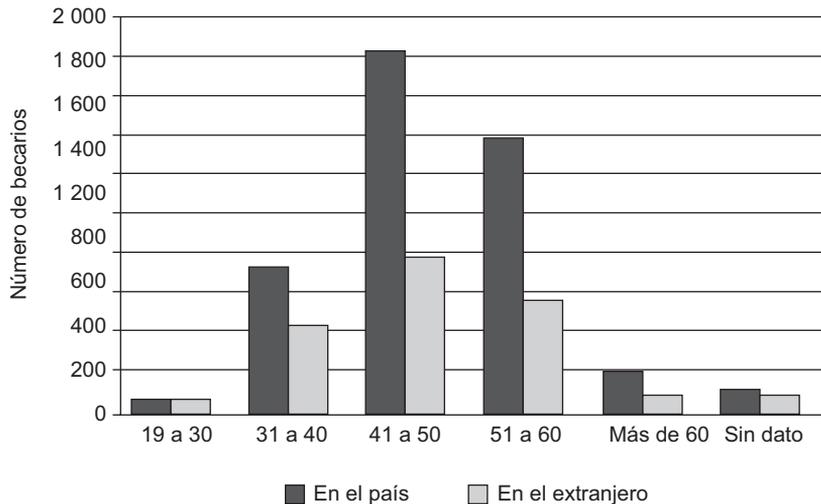
activa. En el programa de becas, hasta 2010 se habían otorgado 7 405 para estudiar en posgrados de alta calidad y 4 455 becarios ya habían obtenido el grado (60.2%). El programa que reconoce a profesores que desarrollan de manera equilibrada las tareas de docencia, investigación y participación universitaria, como forma de promover el compromiso con los objetivos institucionales, se denomina reconocimiento del perfil Promep. En 2010 había 17 367 profesores con perfil Promep vigente, se habían otorgado 7 814 apoyos para mejorar las condiciones de incorporación de PTC con posgrado (2001-2010), 1 507 apoyos para mejorar las condiciones de reincorporación de los becarios, 4 385 apoyos a proyectos de profesores de TC recién reincorporados, y en total se generaron 11 968 nuevas plazas para incorporar profesores de TC con estudios de posgrado (preferentemente de doctorado) (Promep, 2011).

Entre las críticas que se han hecho al Promep figura el cuestionamiento sobre si los profesores recurren a la formación de posgrado más por cumplir con los criterios que les permitan competir por los estímulos económicos establecidos en los diversos programas de evaluación del desempeño que han establecido las IES, o porque realmente buscan mejorar con ello su formación, participación en investigación o su trabajo académico. También se ha señalado que por la composición de edad de los becarios en este progra-

ma y las estrategias de las IES para mejorar los indicadores de su planta académica, ha tenido lugar el desarrollo de programas *ad hoc*, cuyo propósito es formar a su propia planta docente.

Como puede observarse en la gráfica 2, entre los profesores que se han formado con el apoyo de Promep se encuentra un número no despreciable de profesores que, al menos por su edad, estarían ya cercanos al momento de su retiro, lo cual parecería indicar que se han destinado recursos públicos (siempre insuficientes) a la formación de personal académico que, por su edad o antigüedad, no podrá mantenerse activo en la investigación y la formación de los estudiantes el tiempo suficiente para retribuir al país los recursos invertidos en ellos (Grediaga, Rodríguez y Padilla, 2004). Sólo considerando el contexto normativo sobre retiro y las condiciones de jubilación pactadas con los sindicatos durante la expansión acelerada entre 1970 y 1984 puede entenderse la racionalidad en esta decisión, pues considera prioritaria la necesidad de cambiar los indicadores de la planta académica actual por no contarse con reglas de retiro obligatorio y porque, dadas las condiciones de jubilación, probablemente dichos profesores permanecerán activos mucho más tiempo del previsible.

GRÁFICA 2. *Edad por rangos del total de becarios de Promep en programas en el país y en el extranjero, 1998-2010*



Fuente: SES, consultado el 16 de mayo de 2011 en [http://promep.sep.gob.mx/estadisticas/Promep%20en%20cifras2010\\_archivos/frame.htm](http://promep.sep.gob.mx/estadisticas/Promep%20en%20cifras2010_archivos/frame.htm).

*El Padrón Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC)*

Según el Consejo Nacional de Población (Conapo), en 2010 las IES ofrecían 7 720 programas de posgrado, 1 652 eran especializaciones, 5 183 programas de maestría y 885 de doctorado (Ponce, 2010). La ANUIES reporta como número de programas de posgrado en el ciclo 2009-2010, 6 624 programas, de los cuales 1 531 eran especializaciones, 4 323 programas de maestría y 770 de doctorado (ANUIES, 2011).<sup>1</sup> Si sólo se consideran los programas de maestría y doctorado, en 1999-2000 sólo 406 de los 2 908 (13.9%) programas formaban parte del PNP (Alcántara, Malo y Fortes, 2008), mientras que para 2010 estaban incorporados 166 programas de especialización, 742 de maestría y 386 de doctorado. En total, los reconocidos en el PNP representaban 16.89% de los programas ofrecidos en este nivel. Aunque sólo aumentó 3 puntos porcentuales la cobertura del PNP respecto al total de programas ofrecidos en el país, esto se explica por el crecimiento acelerado de la oferta de programas de posgrado en ese mismo lapso. En números absolutos esto supuso que en diez años más que se triplicó el número de programas incorporados en el PNP, en el caso de los de especialización y maestría se duplicaron y casi la mitad de la oferta de los de doctorado forma parte del PNP.

Pero este reconocimiento varía de manera importante entre los distintos niveles del posgrado, ya que forman parte de este programa sólo poco más de uno de cada diez de los programas de especialización, casi uno de cada siete de los que se ofrecen en el nivel de maestría, pero casi la mitad de los programas doctorales están inscritos en él (44.75%). También es diversa la aceptación según el área de conocimiento, pues menos de uno de cada diez programas de maestría y menos de una tercera parte de los de doctorado en ciencias sociales, humanidades y educación, contra más de la mitad de maestría y dos terceras parte de los de doctorado en ciencias naturales y exactas, forman parte del PNP.

En cuanto a la distribución territorial, ya para el final de la primera década del nuevo siglo, más de dos terceras partes de los programas registrados en el PNPC eran ofrecidos por instituciones ubicadas en alguna de las entidades federativas fuera de la capital del país. A pesar de la apertura a la diferenciación de enfoques que ha tenido lugar dentro de los criterios de acceso y permanencia del padrón, para que en concordancia con los cambios

<sup>1</sup> Como puede observarse en los datos, las discrepancias entre ambas fuentes se ubicarían principalmente en los referentes a programas de maestría y doctorado. En parte esto puede obedecer a criterios de contabilización distintos, si para la ANUIES las maestrías asociadas a un doctorado se contabilizan en el doctorado, no teniéndose en cuenta por separado. Otra posible explicación sería que en la ANUIES no se están considerando todos los nuevos establecimientos del sector privado.

CUADRO 3. Programas de posgrado por nivel y programas reconocidos en el Padrón Nacional de Posgrado de Calidad (evaluación 2010)

	Total de programas		Programas en el PNPC 2010		Porcentaje del total de programas en el PNPC	
		%		%		%
Especialización	1 652	21.40	166	12.73	10.05	
Maestría	5 183	67.14	752	57.67	14.51	
Doctorado	885	11.46	396	30.37	44.75	
<i>Total</i>	<i>7 720</i>	<i>100.00</i>	<i>1 314</i>	<i>100.00</i>	<i>16.89</i>	

Fuentes: SEP, *Informe de actividades 2010*. <http://www.sep.gob.mx/> y Conacyt. (s.f.) Posgrado de Calidad Recuperado en agosto de 2010 de <http://www.concyt.gob.mx>.

CUADRO 4. Distribución por áreas de conocimiento de los programas de maestría y doctorado que se ofrecen en el país y de los aceptados en el PNPC en 2010

Áreas de conocimiento	Maestrías		Doctorados	
	Total de programas	Programas PNPC	Total de programas	Programas PNPC
Ciencias sociales y humanidades	3 731	267	477	143
Ciencias aplicadas	1 229	346	258	153
Ciencias básicas	223	129	150	100
<i>Total</i>	<i>5 183</i>	<i>742</i>	<i>885</i>	<i>396</i>

Fuente: Elaboración propia con la información proporcionada por Romero y Ponce, 2010.

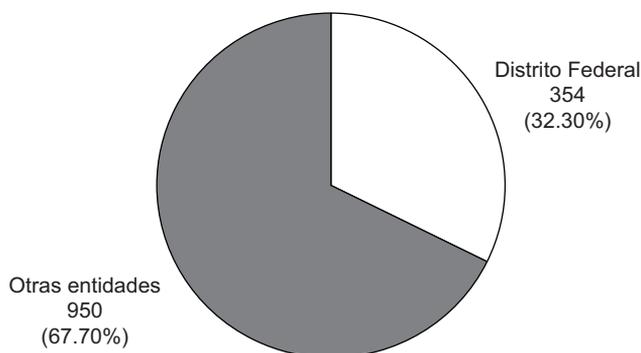
Nota: no se consideraran especializaciones.

en las pautas de producción de conocimiento que se consideran como deseables en Conacyt a partir del año 2000 pudieran integrarse maestrías y especializaciones con orientación profesionalizante (es decir, más orientadas hacia el desarrollo tecnológico y la innovación que hacia la investigación), pero el avance en este sentido no ha sido suficiente: todavía la mayoría de los programas admitidos en el padrón presentan orientación hacia la investigación.

Por un lado, no todos los programas pertenecientes al PNP pueden considerarse homogéneos en cuanto a su calidad o niveles de desempeño, pues los indicadores varían entre los distintos grupos de la clasificación. Por el otro, y esto sería lo más importante, ni se puede considerar que el PNP represente al conjunto del posgrado o su evolución en las últimas décadas, ni a pesar de los esfuerzos es suficiente la cobertura en términos de evaluación y regulación lograda por el programa hasta el momento, ya que si bien se hallan incluidos en el padrón menos de una quinta parte del total de programas de posgrado que se ofrecen en el país (16.9%), es particularmente escasa la cobertura en el caso de los de especialización. Esto último resulta relevante por la importancia de esta modalidad de posgrado en algunas áreas, especialmente en la de medicina.

Las tendencias de desconcentración territorial, disciplinaria e institucional reportadas por el PNP, han sido similares a las observadas en el conjunto del sistema de educación superior; el reconocimiento del PNP y la composición por entidad de los miembros del SNI. También son similares los resultados de evaluación del PNP y de los CIEES en lo que respecta a tipos de institución a que pertenecen los programas.

GRÁFICA 3. *Distribución de los programas del PNP correspondientes al Distrito Federal y el resto de las entidades del país*



Fuente: Romero y Ponce (2010), lámina 35.

Si analizamos, por ejemplo, la composición de los doctorados según el tipo de IES que los ofrecen y la calificación que tienen dentro del PNP, es interesante observar su correspondencia con los patrones de distribución geográfica de la oferta de ES a lo largo del tiempo (que se presenta en la siguiente sección), y que se ratifica en la reciente conformación del sistema nacional de posgrado. Al analizar la distribución entre categorías y su ubicación en los distintos tipos de instituciones, poco más de una cuarta parte de los 396 están clasificados como de reciente creación y sólo alrededor de una décima parte de los mismos han sido clasificados en el nivel de competencia internacional. Por otro lado, los programas considerados de competencia internacional se concentran principalmente entre los que se ofrecen en los centros de investigación y en las universidades federales (que, como se señala en diversos estudios, han sido el tipo de instituciones que ofrecen este tipo de formación desde hace más tiempo) (García de Fanelli *et al.*, 2001).

#### EQUIDAD, AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA POR NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y POR ENTIDADES DEL PAÍS

El cambio en la lógica de homologación salarial impulsado por los movimientos de sindicalización independiente del personal universitario (académico y administrativo) en los años setenta en buena parte de las IES públicas, y el intento de la ANUIES por impulsar la planificación regional e institucional para promover la descentralización y la igualación de oportunidades entre las distintas entidades federativas del país, se refleja no sólo en la evolución del posgrado y el SNI, sino también en la tasa de cobertura y su distribución geográfica. Sin embargo, como señalaba Tuirán en la inauguración del seminario, a pesar del esfuerzo realizado, todavía estamos lejos de lograr el objetivo de igualar las oportunidades entre las distintas entidades del país, principalmente en aquellas que tienen mayor presencia de poblaciones indígenas (Tuirán, 2011). No obstante que el índice de marginalidad del Conapo señala un avance en la situación del país entre 1990 y 2005, todavía tres entidades mantienen muy altos niveles de marginalidad: Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y diez más fueron clasificadas como de altos índices de marginación: Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán (véase el cuadro A-2 en el anexo).

Sin duda los esfuerzos por ampliar la oferta de ES y ampliar la matrícula han dado frutos importantes, pues en un lapso de cuarenta años se han multiplicado por diez las oportunidades de estudiar una licenciatura para los jóvenes del país (2.7% en 1970 y 27.8% en 2010) (cuadro A-1 del anexo).

CUADRO 5. *Composición de los doctorados ofrecidos por los distintos tipos de instituciones*

	<i>Competencia internacional</i>	<i>Consolidado</i>	<i>En desarrollo</i>	<i>Reciente totales</i>	<i>Creación</i>
1. Centros Conacyt	17.50%	12.63%	7.14%	4.90%	41
2. Centros de investigación federales	40.00%	11.62%	5.36%	4.90%	47
3. Instituciones de educación superior de los estados	10.00%	38.38%	53.57%	68.63%	180
4. Instituciones de educación superior federales	30.00%	27.27%	21.43%	8.82%	87
5. Instituciones de educación superior particulares	2.50%	5.05%	8.93%	11.76%	28
6. Sistema de institutos tecnológicos	0.00%	4.55%	3.57%	0.98%	12
7. Otros	0.00%	0.51%	0.00%	0.00%	1
<i>Totales</i>	40 100.00%	198 100.00%	56 100.00%	102 100.00%	396

Fuente: PNFC 2010, Comepo. Elaboración propia con la información de la presentación del doctor Luis Ponce ante Comepo (Ponce, 2010).

En los cuadros 6 y 7, correspondientes a TBC y la distribución de la matrícula de licenciatura por entidad federativa, puede observarse que no hay una asociación perfecta entre el nivel que tienen los estados en el índice de marginalidad del Conapo y la TBC en educación superior o la proporción que atienden de la matrícula total por nivel de estudios. Los estados con mayor nivel de marginalidad (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) sí coinciden con aquellos que se encuentran por debajo de la media en la TBC del nivel de licenciatura, pero algunos clasificados con un alto índice de marginalidad (Tabasco y Nayarit) se colocan entre los que están por arriba de la media en la TBC de licenciatura. Por otro lado, sólo tres de las cuatro entidades consideradas con muy bajo índice de marginalidad presentan una TBC por encima de la media, la otra se ubica alrededor de la misma. Si como dato adicional retomamos los resultados obtenidos por las entidades en PISA-2006, puesto que la última medición del índice de marginalidad disponible es para 2005, existe una asociación media (Coeficiente de Pearsons de 0.60) entre el lugar que ocupan las entidades según los resultados matemáticos y el que tienen según la TBC en licenciatura por entidad.

Pero aun con la tendencia a la desconcentración de la matrícula que se observa en este mismo lapso (pues la Zona Metropolitana de la Ciudad de México —ZMCM— representaba dos terceras partes de la matrícula total y casi la totalidad de la de posgrado en 1970, como se observa en el cuadro 7, si consideramos en conjunto los porcentajes del DF y el Estado de México, ya que buena parte de éste forma parte de la ZMCM, en 2010 todavía uno de cada cuatro estudiantes de licenciatura y uno de cada tres de posgrado estarían desarrollando sus estudios en esta zona del país.

La correlación entre el porcentaje de la matrícula de licenciatura de la entidad respecto de la matrícula total y el que representan las entidades en la de posgrado tiene una asociación casi perfecta (coeficiente de Pearsons de 0.9132), por lo que no se presenta el cuadro de TBC por entidades en este nivel. De acuerdo con García de Fanelli *et al.* (2001: 66), en el año de 1970, 70% de la matrícula de posgrado se concentraba en el Distrito Federal (56% en la UNAM, el Cinvestav-IPN, el Colmex y la UIA), 25% en Nuevo León (UANL, ITESM) y el 5% restante principalmente en Guanajuato y Jalisco. Estos autores señalan además que el posgrado se ofrecía mayoritariamente en instituciones de educación superior públicas en el nivel de maestría, y que el nivel del doctorado no se ofrecía prácticamente en ninguno de los estados del país. Aunque, como puede observarse en el cuadro 8, también se ha presentado una desconcentración territorial de la oferta de programas de este nivel, en 2010 casi la mitad (47.81%) de la matrícula de doctorado sigue concentrándose en las instituciones ubicadas en el DF y el Estado de México.

CUADRO 6. *Agrupación respecto a la media nacional de la tasa bruta de cobertura en el nivel de licenciatura en las entidades del país en 2010*

<i>Entidades federativas</i>	<i>Rango inicial de cobertura del grupo</i>	<i>Rango inicial de cobertura del grupo</i>
<i>Debajo de la media: <b>Chiapas</b>, Quintana Roo, <b>Guerrero</b>, <b>Oaxaca</b>, <b>Guanajuato</b>, México, <b>Michoacán</b>, <b>Veracruz</b>, Tlaxcala (los tres con alto nivel de marginalidad)</i>	14.5%	23.6%
<i>Alrededor de la media: <b>San Luis Potosí</b>, Durango, Morelos, <u>Baja California</u>, Querétaro, Jalisco, <b>Zacatecas</b>, <b>Yucatán</b>, <b>Hidalgo</b>, <b>Campeche</b>, <b>Puebla</b>, Baja California Sur, Chihuahua</i>	24.6%	31.1%
<i>Por encima de la media: Aguascalientes. <b>Tabasco</b>, <u>Coahuila</u>, Tamaulipas, <b>Nayarit</b>, Colima, Sinaloa, Sonora, <u>Nuevo León</u>, <u>Distrito Federal</u></i>	32.0%	54.8%
<i>Total nacional</i>	27.8%	

Fuente: [http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html) y [http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores\\_y\\_pronosticos.html](http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html), México, INEGI, Censo de Población, 2010.

NOTA: Se marcan con negritas cursivas las entidades clasificadas por Conapo como con alto o muy alto nivel de marginalidad, y se subrayan las cuatro entidades que están clasificadas por este organismo como muy bajo índice de marginalidad. Fuentes: la TBC se calculó con la información de la matrícula 2010-2011 de licenciatura y tecnológica por entidad, disponible en la página de SES, consultada el 20 de junio de 2011; INEGI (2011), Censo Nacional de Población 2010, porcentaje nacional de 15 años y más con educación superior; Conapo (2009), clasificación de las entidades según índice de marginalidad. Otro tanto se hace en el cuadro 7.

Existe una profunda desigualdad en el país, que aunque no se relacione *vis à vis* con la que está presente en el sistema educativo, se manifiesta en la deficiente cobertura y baja calidad que afectan con fuerza a la población más pobre. Además, las escuelas cuyos alumnos obtienen menores logros en sus aprendizajes, como ocurre en las pruebas nacionales de lectura y matemáticas, son las que se ubican en zonas con un bajo desarrollo socioeconómico (PISA 2006 y 2009). Especialmente preocupantes son los resultados de los cursos comunitarios y las telesecundarias que funcionan en condiciones precarias, con recursos humanos deficientemente preparados y materiales insuficientes (Muñoz Izquierdo, 2007).

CUADRO 7. *Distribución territorial de la matrícula de licenciatura y posgrado por entidad, 2007-2008*

<i>Entidades federativas</i>	<i>Distribución matrícula licenciatura</i>	<i>Distribución matrícula total posgrado</i>
<u>Distrito Federal</u>	14.96%	28.01%
Estado de México	11.19%	8.79%
Jalisco, <b><i>Puebla, Veracruz</i></b> y <u>Nuevo León</u> (más de 5%)	23.42%	13.19%
Chihuahua, Tamaulipas, Guanajuato, Sinaloa, Sonora, <b><i>Baja California, Michoacán, Coahuila</i></b> (entre 2.5 y 5%)	24.35%	26.00%
Todas las otras entidades (18 entidades, menos de 2.5% cada una)	26.08%	24.01%
<i>Totales absolutos</i>	2 639 419	174 282

Fuente: Anuario estadístico, 2009-2010. Proporcionado por la Dirección de Estadística de la ANUIES.

CUADRO 8. *Distribución territorial de la matrícula de posgrado y la de doctorado por entidad, 2007-2008*

<i>Entidades federativas</i>	<i>Distribución matrícula doctorado</i>	<i>Distribución matrícula total posgrado</i>
<u>Distrito Federal</u>	42.20%	28.01%
Estado de México	5.61%	8.79%
Jalisco y <u>Nuevo León</u> (más de 5%)	7.88%	13.19%
<b><i>Baja California, Guanajuato, Morelos, Puebla,</i></b> Sonora, Tamaulipas y <b><i>Veracruz</i></b> (entre 2.5 y 5%)	24.65%	26.00%
Todas las otras entidades	19.66%	24.01%
<i>Totales absolutos</i>	16 698	174 282
<i>Porcentaje de becarios nacionales, 2007-2008</i>	47.29%	11.07%

Fuente: Anuario estadístico, 2009-2010. Proporcionado por la Dirección de Estadística de la ANUIES.

Nota: Se marcan con negritas cursivas las entidades clasificadas por Conapo como con alto o muy alto nivel de marginalidad, y se subrayan las cuatro entidades que están clasificadas como con muy bajo índice de marginalidad por este organismo. Fuentes: La TBC se calculó con la información de la matrícula 2010-2011 de licenciatura y tecnológica, por entidad, disponible en la página de SES, consultada el 20 de junio de 2011; INEGI (2011), Censo Nacional de Población 2010, porcentaje nacional de 15 años y más con educación superior; Conapo (2009), clasificación de las entidades según índice de marginalidad.

La demanda de mejorar la calidad educativa y lograr mayor equidad implica reconocer en el diseño de las políticas la desigualdad de condiciones que existen en el país, buscando mecanismos adecuados para compensar las condiciones de desventaja y atender las necesidades de los sectores más rezagados socialmente. Estos planteamientos han sido retomados en cuanto a la asignación de apoyos monetarios y académicos a los estudiantes de ES en el Pronabes, pero, como señala Tuirán, estos mecanismos todavía no tienen la adecuada difusión, ni han llegado a quienes efectivamente más los necesitan, de ahí la propuesta del nuevo tipo de institución pública promovida desde el sexenio pasado, las universidades interculturales, que ya son 11 actualmente, y la mayoría de ellas se han integrado en una red de apoyo solidario. Todavía es pronto para poder visualizar los posibles efectos de dicha estrategia en la posibilidad de cerrar la brecha en lo que respecta a equidad que presentan dichas comunidades.

*La diversidad disciplinaria en la matrícula de los distintos niveles  
y en la inclinación a realizar estudios de posgrado*

El desarrollo de programas y matrícula del SES es heterogéneo entre las áreas de conocimiento, tanto en su distribución como en su crecimiento en los distintos niveles del posgrado, tipos de instituciones y regiones geográficas del país. En el ciclo escolar 2007-2008, más de la mitad de la matrícula de especialización correspondía al área de ciencias de la salud y poco más de una cuarta parte a la de ciencias sociales y administrativas; en este mismo momento, en lo que se considera tradicionalmente el inicio de una trayectoria académica o científica en los programas de maestría, el área de ciencias sociales absorbía casi la mitad del total de la matrícula de licenciatura o maestría (46.54 y 45.99%, respectivamente), pero menos de la tercera parte (28.5%) en la del doctorado; el área de educación y humanidades pasó de 9.4% del total de la matrícula del posgrado en 1980 a representar más de la quinta parte (23.05%) del total en el ciclo 2007-2008, pero en la de doctorado este campo ha presentado una tendencia inversa, pues mientras que en 1984 representaba casi la tercera parte de los estudiantes de este nivel en el país, hoy el área de educación y humanidades es de sólo poco más de la quinta parte (23.6%) de su matrícula total.

A pesar del impulso que se ha dado explícitamente, tanto en la política pública hacia la educación superior como en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, prevalecen fuertes diferencias en la formación de recursos humanos de alto nivel entre las áreas de conocimiento. La inclinación de los inte-

CUADRO 9. *Distribución de los programas de posgrado por área de conocimiento, ANUIES, 2009-2010*

<i>Área de conocimiento</i>	<i>% programas por área en cada nivel</i>		
	<i>Especialización</i>	<i>Maestría</i>	<i>Doctorado</i>
Ciencias agropecuarias	10.86%	65.14%	24.00%
Ciencias de la salud	70.53%	23.93%	5.54%
Ciencias naturales y exactas	5.24%	56.81%	37.96%
Ciencias sociales y administrativas	18.57%	74.23%	7.20%
Educación y humanidades	10.06%	75.33%	14.60%
Ingeniería y tecnología	15.05%	70.10%	14.85%
<i>Total nacional</i>	<i>23.11%</i>	<i>65.26%</i>	<i>11.62%</i>
<i>Totales absolutos</i>	<i>1 531</i>	<i>4 323</i>	<i>770</i>

Fuente: Elaboración propia, con la información proporcionada que amablemente elaboró ante nuestra solicitud la Dirección General de Estadística de la ANUIES con los datos del Formato 911.9B. Ciclo escolar 2009-2010.

grantes de distintas comunidades disciplinarias para realizar estudios de doctorado varía significativamente entre las disciplinas y los campos de conocimiento.

La comparación de la distribución de la matrícula de licenciatura y doctorado puede servir como indicador de las diferentes tradiciones o inclinación en las distintas áreas de conocimiento hacia la preparación escolarizada para desarrollar investigación. Como se observa en el cuadro 10, aunque en el nivel de licenciatura el área de ciencias naturales representa sólo 2% de la matrícula total y la de educación y humanidades 6.13%, casi uno de cada cinco inscritos en el doctorado está realizando estudios en ciencias naturales y exactas, y casi uno de cada cuatro son doctorandos en educación y humanidades. En cambio, las áreas de ingeniería y tecnología o la de ciencias sociales tienen en el doctorado alrededor de la mitad de la importancia relativa de lo que representa su matrícula en la licenciatura. Probablemente de ahí provenga la tendencia a destinar un mayor número de las becas nacionales o al extranjero del Conacyt a los interesados en desarrollarse en este campo.

*Los efectos de la ampliación de las oportunidades de acceso a nuevos actores*

De 1960 a los últimos datos disponibles para el ciclo 2009-2010, la matrícula de licenciatura pasó de 78 000 estudiantes a 2 599 253, ampliándose la tasa

CUADRO 10. *Distribución de la matrícula de licenciatura y tecnológica, general de posgrado y del doctorado, por área de conocimiento, en 2008-2009*

	<i>Total matrícula licenciatura 2008-2009</i>	<i>% matrícula licenciatura por área</i>	<i>Total matrícula posgrado 2008-2009</i>	<i>% matrícula posgrado por área</i>	<i>Total de la matrícula doctorado por área 2008-2009</i>	<i>% matrícula doctorado por área</i>
Ciencias agropecuarias	51 941	2.33	2 732	1.57	530	3.17
Ciencias de la salud	213 646	9.57	25 236	14.48	1 465	8.77
Ciencias naturales y exactas	44 700	2.00	8 376	4.81	3 182	19.06
Ciencias sociales y administrativas	1 038 854	46.54	80 154	45.99	4 764	28.53
Educación y humanidades	137 671	6.17	38 796	22.26	3 849	23.05
Ingeniería y tecnología	745 377	33.39	18 988	10.89	2 908	17.42
<i>Total nacional</i>	<i>2 232 189</i>	<i>100.00</i>	<i>174 282</i>	<i>100.00</i>	<i>16 698</i>	<i>100.00</i>

Fuente: Elaboración propia con la información proporcionada por la ANUIES (2008). No se dispone de la desagregación por área de conocimiento en la información proporcionada por la ANUIES para el ciclo 2009-2010.

bruta de cobertura (TBC) de educación superior de 2.7 a 27.81% en este mismo lapso. Esto trajo consigo, como señalan Fuentes (1989) y De Garay (2001), un cambio importante en la composición social, por género, estado civil y edades del estudiantado universitario. Pero, como se señaló, el área de ciencias sociales y administrativas sigue concentrando a la mayoría de la matrícula de licenciatura, y tienen mayor presencia dentro de la de doctorado las áreas de conocimiento con mayor orientación hacia la investigación. Pero, como ejemplo del cambio en la composición de la matrícula, por ser uno de los factores que tienen peso en la ampliación de oportunidades y en la explicación de la expansión acelerada, en que se incorporaron, como señalaba Fuentes (1989), más integrantes de los mismos sectores sociales que habían tenido acceso previamente a la ES, analizaremos la situación de la feminización de la matrícula en los distintos niveles.

La participación femenina en los distintos niveles de educación superior ha tenido un incremento importante en los últimos años, especialmente en el posgrado. Pero, aunque se han matizado, siguen presentándose variaciones importantes entre las distintas áreas de conocimiento. La mayoría de los estudiantes inscritos en licenciatura en las áreas de humanidades y educación, ciencias de la salud y ciencias sociales y administrativas, son mujeres. En ciencias naturales y exactas las mujeres han aumentado su participación respecto de los periodos anteriores, alcanzando una proporción equivalente a la que tienen en el conjunto de la matrícula nacional. En cambio, en ciencias agropecuarias e ingeniería y tecnología, aunque también participan más que en el pasado, su presencia fluctúa alrededor de la tercera parte de la matrícula total. En la matrícula de doctorado, sólo en las áreas de ciencias de la salud y la de educación y humanidades las mujeres tienen una proporción ligeramente superior a la que representan en el conjunto de la población del país; en la de ciencias sociales y administrativas y en ciencias naturales y exactas fluctúan alrededor de las dos quintas partes de la matrícula, y nuevamente en ciencias agropecuarias e ingeniería y tecnología tienen una menor presencia.

Aunque todavía se mantienen las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a sus preferencias respecto a las distintas áreas de conocimiento, las distancias se han reducido. En las dos áreas con menor participación de mujeres, ciencias agropecuarias (14.50%) e ingeniería y tecnologías (22.8%), la matrícula femenina alcanza alrededor de una tercera parte de la matrícula total en 2010.

CUADRO 11. *Participación de la mujer por área de conocimiento en la licenciatura, el conjunto del posgrado y el doctorado, 2008-2009*

	<i>Licenciatura % mujeres por área</i>	<i>Posgrado % mujeres por área</i>	<i>Doctorado % mujeres por área</i>
Ciencias agropecuarias	34.02	39.13	32.08
Ciencias de la salud	64.35	49.32	52.29
Ciencias naturales y exactas	49.21	43.45	38.53
Ciencias sociales y administrativas	58.27	48.08	41.02
Educación y humanidades	68.11	62.93	53.42
Ingeniería y tecnología	30.34	31.50	32.12
<i>Total nacional</i>	<i>49.38</i>	<i>49.39</i>	<i>42.56</i>

Fuente: Elaboración propia con la información del Anuario estadístico, 2008. No se cuenta con información sobre la desagregación por área de conocimiento en la información del ciclo 2009-2010.

#### *Avances en la participación del sector privado*

Otro elemento importante en la explicación de la aceleración observada en el crecimiento del posgrado es el incremento de la participación del sector privado a partir de 1994. Durante las últimas décadas del siglo xx se presentó una ampliación de la participación del sector privado en la atención a la matrícula de educación superior en general, pero ha sido particularmente intensa en la oferta de posgrado. Entre 1960 y 2010 el número de establecimientos de educación superior se incrementó de 78 a 3 745, en cuanto al número de establecimientos; a partir de 1996 se inicia la creación de un gran número de nuevas IES, que lleva a un claro predominio del sector privado por lo que respecta al número de escuelas, pero no así en lo que se refiere al número de estudiantes atendidos, pues aunque el sector privado ha incrementado su presencia relativa, pasando de atender a 16.9% de la matrícula total de licenciatura en 1970, a cubrir 32.5% de la matrícula de este nivel, todavía dos terceras partes de la matrícula total son atendidas dentro del sector público.

Habría que mencionar, sin embargo, que con la expansión del posgrado en las últimas dos décadas, en este nivel ya existe prácticamente paridad en la atención de estudiantes en ambos sectores (el sector privado pasó de atender 13.2% de la matrícula de posgrado en 1970, a 51.39% de la misma en el año 2010, aunque cabe aclarar que casi cuatro quintas partes de la matrícula

de posgrado del sector privado se concentran principalmente en el nivel de maestría (cuadro A-1).

Aunque el crecimiento del posgrado ha sido lento y su productividad todavía es aún baja si la comparamos incluso con la de otros países latinoamericanos, se presentan cambios importantes en su composición por sector y distribución territorial; al final del último periodo, las IES privadas ya atendían a la mitad de la matrícula total de posgrado, aunque seguían concentrándose principalmente en la oferta en el nivel de maestría y de programas dentro de las áreas de ciencias sociales y administrativas y la de ingeniería y tecnología. Sin embargo, resulta interesante notar que a partir del surgimiento del PNPC y los acuerdos de la SESIC y la Federación Mexicana de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIMPES), para avanzar en la certificación de los programas ofrecidos por el sector privado, se presente un achataamiento en la pendiente de crecimiento de la matrícula en ambos sectores, aunque el cambio en la pendiente de crecimiento ha sido mayor en el sector público.

*Mercado académico: cambios en las condiciones de profesionalización de la planta académica*

Junto al crecimiento del número de demandantes de educación superior en sus distintos niveles, aumenta significativamente el personal académico y su profesionalización, lo que también adopta formas especiales y tiene distintas consecuencias en los diferentes contextos nacionales (Parsons y Platt, 1968; Perkin, 1987, Shils, 1975; Altbach, 1977; Clark, 1987). Además del aumento en el tamaño de las universidades preexistentes y la proliferación de nuevas organizaciones y campos de conocimiento en que se brinda este nivel de educación, la expansión trajo consigo:

- 1) la profesionalización de los profesores universitarios,
- 2) una mayor complejidad y reacomodos en la importancia de las distintas actividades que componen este rol ocupacional,
- 3) la modificación de la composición social de profesores y estudiantes, y
- 4) la aparición de nuevos actores dentro del ámbito universitario (Metzger, 1987; Fuentes, 1989, y De Garay, 2001).

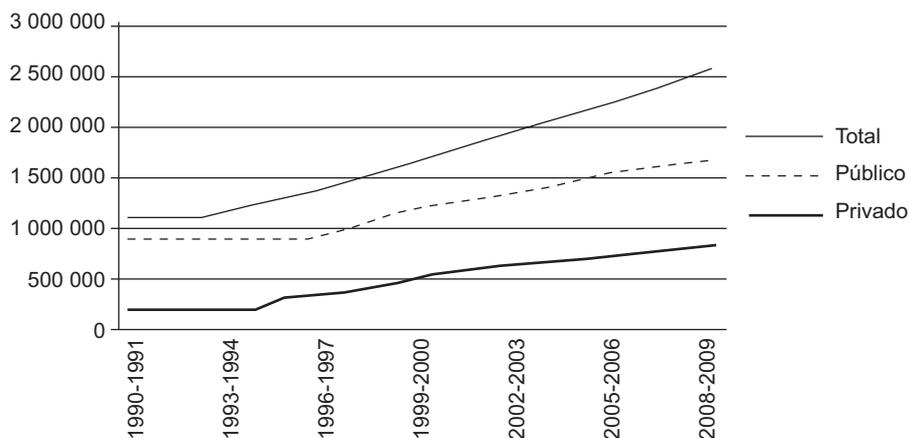
Las condiciones de trabajo que ofrecen las instituciones a sus contratados, y las oportunidades de acceso a recursos externos, así como el prestigio dentro y fuera de las instituciones, afectan no sólo la posibilidad de partici-

CUADRO 12. Composición de la matrícula de licenciatura y participación de las mujeres por áreas de conocimiento, 1990 y 2008-2009

	1990		2008-2009	
	Matrícula	Participación femenina	Matrícula	Participación femenina
Ciencias agropecuarias	55 814	14.50%	51 941	34.02%
Ciencias de la salud	111 136	55.50%	213 646	64.35%
Ciencias naturales y exactas	28 134	39.80%	44 700	49.21%
Ciencias sociales y administrativas	507 937	50.30%	1 038 854	58.27%
Educación y humanidades	33 635	60.60%	137 671	68.11%
Ingeniería y tecnologías	341 535	22.80%	745 377	30.34%
<i>Total</i>	<i>1 078 191</i>	<i>40.30%</i>	<i>2 232 189</i>	<i>49.38%</i>
				<i>100.0%</i>

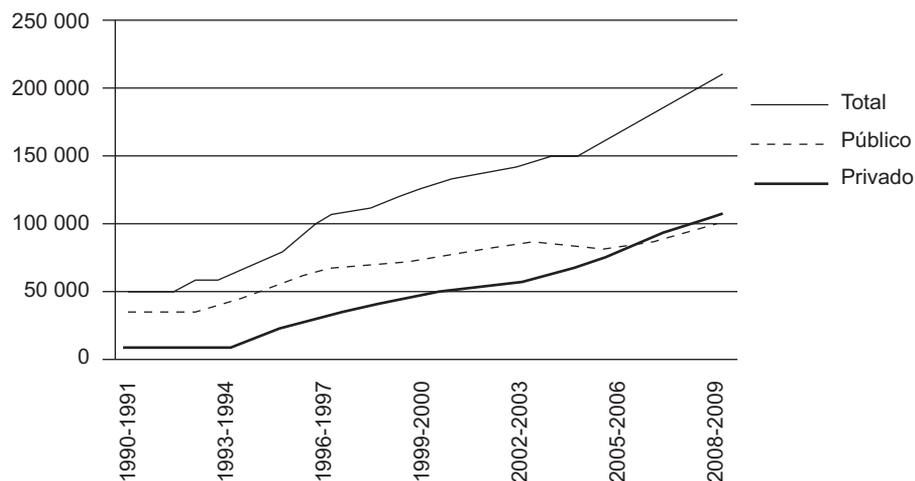
Fuente: Elaboración propia con la información proporcionada por la ANUIES. (2008). Anuario estadístico, 2007-2008. Recuperado el 21 de septiembre de 2010. [http://www.anuies.mx/servicios/e\\_educacion/index2.php](http://www.anuies.mx/servicios/e_educacion/index2.php).

GRÁFICA 4. *Evolución de la matrícula de licenciatura por régimen*



Fuente: Anuarios de la ANUIES, distintos años. Los datos del ciclo 2010-2011 se tomaron de la información proporcionada por la SES-SEP. Los datos más recientes de la ANUIES corresponden al ciclo 2009-2010.

GRÁFICA 5. *Evolución de la matrícula de posgrado por régimen*



Fuente: Anuarios de la ANUIES, distintos años. Los datos del ciclo 2010-2011 se tomaron de la información proporcionada por la SES-SEP. Los datos más recientes de la ANUIES corresponden al ciclo 2009-2010.

par en los procesos de desarrollo de la investigación, sino también las posibilidades de publicar y la visibilidad de los resultados logrados. En estudios previos, estar contratado de tiempo completo, contar con recursos para desarrollar investigación y las oportunidades de asistir a los eventos especializados o de publicar institucionalmente los resultados, afectan la existencia de redes nacionales e internacionales y la productividad de los académicos (Grediaga, 2000; Grediaga, Rodríguez y Padilla, 2004, y Gérard y Grediaga, 2009). A su vez, las redes afectan positivamente tanto la productividad en las distintas actividades, no sólo en investigación, sino incluso en docencia, como la visibilidad de los resultados, de lo que se desprenden el prestigio y el reconocimientos de distintos tipos.

Como puede observarse en las gráficas 6 y 7, la tendencia al crecimiento de las plazas de tiempo completo ha sido constante durante todo el periodo analizado, mientras que el incremento de las posiciones de tiempo parcial ha tenido mayores fluctuaciones: un crecimiento importante entre 1970 y 1984, una disminución del ritmo durante la crisis y una aceleración importante a partir de mediados de la década de los noventa. A partir de este momento, que coincide con el crecimiento de la participación del sector privado, se produjo un crecimiento más acelerado de las plazas de tiempo parcial, que a su vez produjo, entre 2000 y 2010, incluso una disminución de la importancia relativa de la contratación de tiempo completo en el conjunto del mercado académico nacional en la última década.

El cuadro 13 permite apreciar con mayor claridad la importancia que ha tenido el sector público como proveedor de las condiciones necesarias para la profesionalización de la planta académica. En el último ciclo para el que se cuenta con información desglosada por sector y tiempo de contratación (2009-2010), sólo una de cada veinte plazas de tiempo completo estaría radicada en alguna de las instituciones del sector privado, mientras que una de cada tres plazas de licenciatura, una de cada cuatro de las totales de posgrado y un poco más de una de cada cinco de quienes participan en programas de doctorado pertenecerían al sector privado.

Dado el crecimiento de la relevancia del sector privado en las plazas totales, esto explicaría por qué a pesar de que desde la aparición del Promep se han creado en el sector público por parte de éste 11 968 nuevas plazas de tiempo completo entre 1996 y 2010, la proporción de posiciones laborales de este tipo presentó un decremento porcentual para el conjunto del sistema de educación superior.

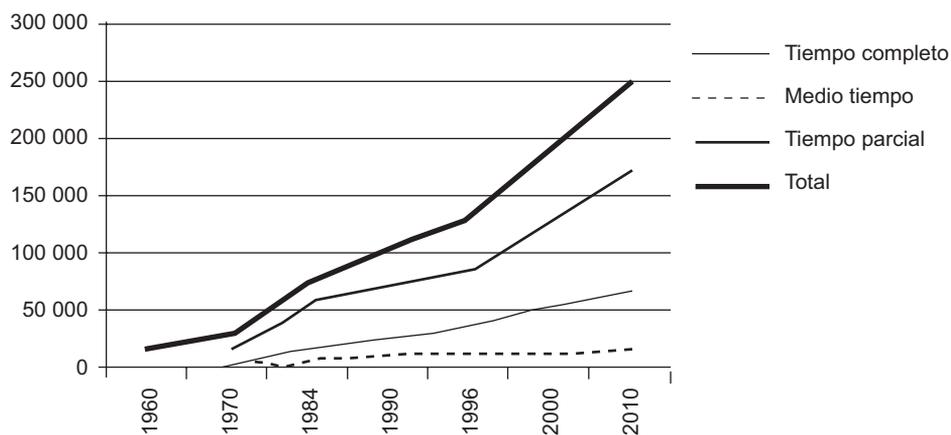
Una situación similar, aunque con una pendiente de crecimiento más pronunciada en la última década en ambos tipos de contratación, se presenta en las plazas correspondientes al posgrado. Por la expansión del sector

privado (hoy día representa alrededor de dos quintas partes del total de plazas de licenciatura y de posgrado disponibles en el país (véase el cuadro A-1 del anexo), la proporción de tiempos completos en el conjunto del sistema está por debajo de lo que se planteó como objetivo el Promep en 1996.

Si consideramos la ampliación de posiciones promedio diarias generadas en los distintos periodos para atender a la matrícula de licenciatura, como ya se ha mencionado en otros trabajos (Gil *et al.*, 1994; Grediaga, 2000, y Grediaga, Rodríguez y Padilla, 2004), hubo un importante crecimiento de posiciones en el mercado académico durante el periodo de expansión acelerada, estancándose e incluso perdiéndose posiciones de tiempo parcial e incrementándose lentamente las de tiempo completo durante la década de la crisis. A partir del inicio de la década de 1990 se recupera el crecimiento del mercado, pero con características distintas, pues crecen más aceleradamente las posiciones de tiempo parcial que las de tiempo completo, especialmente en el último periodo. Si de 1996 a 2000 se generaron más de quince posiciones académicas por día y solamente una tercera parte de ellas correspondía a puestos de tiempo completo, en la última década se generaron 30 puestos diarios, pero sólo una sexta parte de ellos correspondía a los de tiempo completo.

Las plazas de tiempo completo disminuyeron de 29.08% en 1999 a 25.51% entre las del nivel de licenciatura, y en el posgrado aumentaron sólo

GRÁFICA 6. *Composición de las plazas de licenciatura por tiempo de contratación*



Nota: Todavía en 1970 no se podía precisar el tiempo de contratación de 7.3% de las plazas (1 829).

CUADRO 13. *Participación pública 2010  
en las plazas totales y las de tiempo completo*

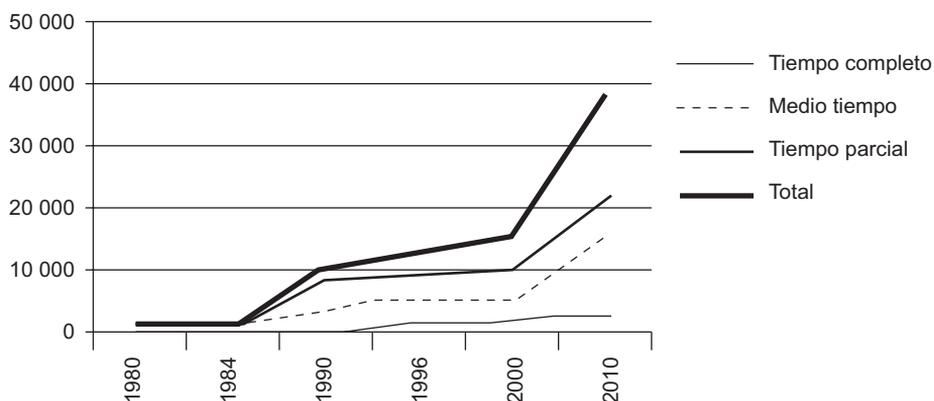
	Plazas 2009-2010		
	Plazas de licenciatura	Plazas de posgrado	Plazas de doctorado
Totales	67.93%	75.24%	77.99%
Tiempo completo	94.66%	95.18%	96.07%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la ANUIES (2011).

cuatro puntos porcentuales a pesar de las intenciones y esfuerzos realizados por las políticas dirigidas hacia el personal académico del sector público.

Por las características de participación conjunta de los profesores tanto en la enseñanza de nivel licenciatura como en el posgrado, especialmente en las universidades públicas (tanto federales como estatales), no es claro cómo se reporta la contabilización separada de las plazas de posgrado. Por un lado, no se dispone de información desagregada por niveles de estudio atendido antes de 1980; por el otro, resulta difícil determinar la distribución desagregada por sectores o áreas de conocimiento de las mismas, lo que limita las posibilidades de profundizar el análisis. Al considerar en conjunto las plazas de licenciatura y posgrado, disminuyeron de 29.9% plazas de tiempo completo en 1999, a menos de una de cada cinco en 2010 (18.83%) (cuadro 16).

GRÁFICA 7. *Continuación: composición de las plazas de posgrado  
por tiempo de contratación*



Fuente: SINIES para 1990 y 1982; para 1996 [http://www.anui.es.mx/estadísticas/cuadro 8.htm](http://www.anui.es.mx/estadísticas/cuadro%208.htm) y Anuario estadístico del personal docente, ANUIES 1996, 1999, 2005 a 2007, 2008. La información de 2009-2010 fue proporcionada por la Dirección de Estadística de la ANUIES en 2011.

El otro indicador disponible sobre la profesionalización de la planta académica nacional sería el del grado máximo obtenido por los ocupantes de dichas plazas. Tomando de manera conjunta las plazas de licenciatura y de posgrado, la proporción de profesores con grado de doctorado pasó de 6.15% en 1999 a 11.36% en 2010.

La proporción de doctores en el total de las plazas de licenciatura del sector público es ligeramente mayor al promedio de la planta académica nacional, y en el privado estaría ligeramente por debajo en ambos momentos. En cambio, la proporción de tiempos completos con doctorado es ligeramente superior en el sector privado que en el público en 1999, pero se invierte la situación y se incrementa la brecha entre ambos sectores en 2010, inclinándose la balanza a favor del sector público, donde más de uno de cada cinco profesores de tiempo completo había obtenido el doctorado, mientras que sólo poco más de uno de cada diez de los ocupantes de plazas de tiempo completo en el sector privado presentaría ese nivel de escolaridad. En ambos momentos y sectores es más alta la proporción de doctores en las plazas de posgrado, especialmente entre los profesores de tiempo completo del sector público, que en 2010 superan la mitad de la planta de tiempo completo de este nivel de educación superior. No así en el sector privado, en que el cambio en la proporción de profesores con doctorado entre 1999 y 2010 fue inferior.

#### BALANCE Y CONCLUSIONES

La evolución del sistema de educación superior, ciencia y tecnología en el país debe entenderse en el marco del desarrollo del sistema de educación mexicano, del aparato productivo y el mercado laboral, así como considerar los cambios de la pirámide poblacional y el contexto internacional. En este sentido, es necesario pensar en los procesos de retiro y renovación de la planta académica actual. En la mayoría de las IES públicas del país no hay una política de retiro obligatorio, y en la medida en que la composición de los ingresos actuales de los académicos no se refleja en los fondos de pensiones, no sería esperable un retiro voluntario. Por lo tanto, si no aumenta sustancialmente la oferta de nuevas posiciones para los egresados del doctorado, dentro y fuera del mercado académico, sólo les quedaría esperar al recambio de quienes se jubilen o mueran, lo que se convierte en un tema sumamente delicado.

En el Plan Nacional de Educación, la educación superior se plantea como “la puerta de acceso a la sociedad del conocimiento [...] espacio de innovación permanente que persigue un crecimiento autosostenido y un de-

CUADRO 14. Evolución de las plazas de licenciatura totales y de tiempo completo, 1961-2010

Periodo	Tiempo contrato	Total de plazas al inicio del periodo	Total de plazas al final del periodo	Diferencia de absolutos	Tasa de crecimiento % en el periodo	Nuevos puestos promedio al año en el periodo	Nuevos puestos promedio diarios
1961-1970	Totales	10 748	25 056	14 308	133.12	1 590	4.36
	Tiempo completo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1970-1980	Totales	25 056	77 209	52 153	208.15	5 215	14.29
	Tiempo completo	1 712	14 421	12 709	742.35	1 271	3.48
1980-1990	Totales	77 209	84 772	7 563	9.80	756	2.07
	Tiempo completo	14 421	14 521	100	0.69	10	0.03
1990-1996	Totales	77 209	105 058	27 849	36.07	4 642	12.72
	Tiempo completo	26 663	38 536	11 873	44.53	1 979	5.42
1996-1999	Totales	105 058	133 598	28 540	27.17	5 708	15.64
	Tiempo completo	38 536	45 991	7 455	19.35	1 491	4.08
1999-2009	Totales	133 598	245 697	112 099	83.91	11 210	30.71
	Tiempo completo	45 991	62 684	16 693	36.30	1 669	4.57

Fuente: SINIES para 1990 y 1982; para 1996 [http://www.anuies.mx/estadísticas/cuadro\\_8.htm](http://www.anuies.mx/estadísticas/cuadro_8.htm) y Anuario estadístico del personal docente ANUIES 1996, 1999, 2005 a 2007, 2008. La información de 2009-2010 fue proporcionada por la Dirección de Estadística de la ANUIES en 2011.

CUADRO 15. *Evolución de las plazas de posgrado totales y de tiempo completo de contratación*

<i>Periodo</i>	<i>Tiempo contrato</i>	<i>Total de plazas al inicio del periodo</i>	<i>Total de plazas al final del periodo</i>	<i>Diferencia de absolutos</i>	<i>Tasa de crecimiento % en el periodo</i>	<i>Nuevos puestos promedio al año en el periodo</i>	<i>Nuevos puestos promedio diarios</i>
1980-1990	Totales	1 072	11 546	10 474	977.00	1 155	3.16
	Tiempo completo	560	3 508	2 948	526.00%	351	0.96
1990-1996	Totales	11 546	14 531	2 985	26.00	498	1.36
	Tiempo completo	3 508	5 545	2 037	58.00%	340	0.93
1996-1999	Totales	14 531	17 017	2 486	17.00	829	2.27
	Tiempo completo	5 545	7 615	2 070	37.00%	690	1.89
1999-2009	Totales	17 017	38 629	21 612	127.00	2 161	5.92
	Tiempo completo	7 615	15 489	7 874	103.40%	787	2.16

Fuente: [http://www.anui.es.mx/estadisticas/cuadro\\_8.htm](http://www.anui.es.mx/estadisticas/cuadro_8.htm) y Anuario estadístico del personal docente, ANUIES 1999. La información de 2009-2010 fue proporcionada por la Dirección de Estadística de la ANUIES en 2011.

CUADRO 16. Cambios en la composición de escolaridad de los profesores según tiempo de contratación, 1999-2000 y 2009-2010

	Porcentaje de profesores de licenciatura doctorado 1999	Porcentaje de profesores de licenciatura doctorado 2010	Porcentaje de profesores de posgrado doctorado 1999	Porcentaje de profesores de posgrado doctorado 2010
<i>Públicas</i>	4.20	10.43	28.34	43.80
Tiempo completo	7.61	21.32	39.45	60.28
Tres cuartos de tiempo		2.32		12.72
Medio tiempo	2.69	9.79	20.77	33.90
Por horas	1.70	3.94	17.75	17.39
<i>Particulares</i>	3.23	3.76	17.85	21.80
Tiempo completo	10.86	12.95	37.19	42.04
Tres cuartos de tiempo		3.58		19.15
Medio tiempo	2.69	2.41	9.13	40.35
Por horas	2.23	3.00	15.81	17.62
Porcentaje con doctorado	3.82	7.68	24.86	34.76
Tiempo completo	8.10	20.20	39.17	57.98
<i>Total plazas</i>	130 865	245 697	16 227	38 629
<i>Total con doctorado</i>	4 997	18 880	4 051	13 427

Fuente: Anexos estadísticos de ANUIES 1999 e información proporcionada por la Dirección de Estadística sobre la situación de las plazas en el ciclo 2009-2010 en junio de 2011.

sarrollo más equitativo” (ANUIES, 2000: 153). Sin embargo, lograrlo implica, como ha señalado la propia ANUIES, que la educación superior se transforme profundamente, dejando de ser un sistema conservador y cerrado para llegar a ser “un sistema abierto, de gran calidad, altamente innovador y dinámico, que responda a las nuevas formas de organización y trabajo, así como a los cambios del entorno científico, tecnológico, económico y social” (ANUIES, 2000: 154).

Los cambios en los programas de remuneración y reconocimiento del personal académico constituyeron un incentivo importante para que los profesores modificaran sus niveles de escolarización. Programas como el SNI y la aprobación de la Ley para Fomentar la Ciencia y la Tecnología, impulsados por la Asociación de la Investigación Científica y asumidos por el Conacyt o el Supera, el Promep y las becas y estímulos institucionales al desempeño, cobijados por la ANUIES y la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) de la SEP, así como el cambio en los requisitos para tener acceso a los distintos programas de financiamiento, al desarrollo de proyectos en las distintas áreas, como el Programa de Apoyo a la Investigación Científica (Pacime) o los fondos mixtos y sectoriales, buscan contribuir al desarrollo de la actividad científica y han afectado las necesidades y la dinámica de formación de recursos humanos en el país.

Como pudo observarse, efectivamente se han producido cambios y avances en el sentido planteado, pero también efectos indeseados, como una excesiva proliferación de instituciones pequeñas, dificultades para cumplir con las metas de profesionalización de la planta académica, principalmente porque la lógica expansiva del sector privado no siguió la misma orientación. El carácter voluntario y la insuficiencia de la cobertura de los mecanismos de evaluación existentes impide la posibilidad de garantizar la calidad de la oferta de programas en los distintos niveles.

Además, si por un lado el SNI y los programas de becas y estímulos exigen productividad, en especial autorías y contribución individual a la formación de recursos humanos, pero por el otro Conacyt busca promover los colegios doctorales y la colaboración interinstitucional, y el Promep el trabajo colegiado y la participación en las tareas de gestión institucional, principalmente por medio de la conformación de colegios académicos y su articulación en redes, haría falta una mayor consistencia entre los distintos mecanismos en curso para lograr efectivamente los objetivos buscados. Esto significa una mayor coordinación y armonización de las políticas en curso para evitar contradicciones y hacer viable la utilización de los nuevos mecanismos planteados por el Conacyt con el objetivo de mejorar la cooperación e integración de las IES y la sociedad, entre las IES nacionales y las de distintos países y

entre los científicos nacionales y los extranjeros. Se han previsto y existen mecanismos de apoyo; a título de ejemplo, mencionaríamos la propuesta de desarrollo de los colegios doctorales, los nuevos esquemas de becas mixtas (para realizar parte de los estudios en el país y otra parte en el extranjero), el apoyo para estancias sabáticas de los científicos mexicanos fuera del país y las cátedras para sufragar los gastos de los profesores-investigadores invitados en el país, por parte del Conacyt, o los apoyos para el desarrollo de los cuerpos académicos, las redes para la cooperación y colaboración entre los mismos y continuar el impulso a la profesionalización de los profesores (mayor habilitación y generación de nuevas plazas de tc).

Sin embargo, ya en el terreno cotidiano se presentan grandes dificultades para lograr la movilidad de estudiantes y académicos mexicanos, no sólo hacia instituciones extranjeras, sino incluso dentro del país. Para que realmente se aprovechen las becas mixtas, resultaría prioritario simplificar los trámites asociados tanto al reconocimiento de créditos y títulos cursados en instituciones distintas de aquella en que el estudiante está formalmente inscrito, como las gestiones migratorias y de solución de problemas prácticos de alojamiento temporal, no sólo de quienes se van para estudiar todo el posgrado fuera (periodos prolongados que permiten establecer compromisos en lo que respecta al arrendamiento de vivienda y tener tiempo para conocer los mecanismos para cubrir los servicios disponibles en el lugar de residencia temporal), sino de quienes querrían temporalmente estudiar en alguna de las instituciones del país o el extranjero, visas, los trámites de seguros médicos, etc. Es fundamental articular los programas de apoyo a la movilidad con otros mecanismos, como la simplificación de las regulaciones y los trámites migratorios y el establecimiento de equivalencias o revalidaciones entre los programas de estudio en las distintas IES (Didou y Gérard, 2009).

Por otro lado, el crecimiento de España como destino principal de los becarios nacionales expresa otro de los graves problemas de nuestro sistema educativo: la carencia del dominio de otros idiomas. Por ello, resulta indispensable mejorar la inversión en los centros de lenguas y apoyos de distintos tipos para poder subsanar las deficiencias de la educación en este aspecto en los ciclos previos, como condición básica para poder impulsar efectivamente la articulación de académicos y estudiantes con sus comunidades de referencia en otros países. Este tema es decisivo para superar el relativo aislamiento de las IES y los cuerpos académicos y la escasa movilidad estudiantil y de los profesores e investigadores mediante el hecho de promover estancias en el extranjero para propiciar vínculos y estrategias de colaboración con las IES extranjeras. Esto también facilitaría la posibilidad de impulsar los progra-

mas y titulaciones conjuntas como vía para fortalecer la calidad de nuestros programas y promover el reconocimiento de certificados entre instituciones y países. En México ha habido múltiples experiencias tanto entre instituciones nacionales como con instituciones extranjeras; sin embargo, no se reportan públicamente sus resultados, lo cual impide aprovechar las experiencias y promover su generalización.

Un tema poco mencionado, pero relevante para mejorar la visibilidad y diferenciar el desempeño dentro de las comunidades disciplinarias, sería el de las asociaciones científicas y profesionales. El país requiere fortalecer y propiciar la internacionalización de los colegios y asociaciones profesionales. Las redes de asociaciones profesionales son una herramienta inmejorable para lograr la pertinencia de los contenidos educativos, pero también en la medida en que contribuyen al reconocimiento de calificaciones académicas y profesionales y permiten un acceso más directo al ejercicio profesional en los distintos países participantes, por lo que junto con las IES, las comunidades disciplinarias y científicas del país, constituyen un punto de apoyo en los procesos de internacionalización.

Todos estos procesos implican la necesidad de mejorar la información disponible y su accesibilidad tanto para los profesionistas interesados en insertarse en otro mercado laboral como para los empleadores de los mismos, que crecientemente han señalado dicha necesidad. Para garantizar los derechos de los estudiantes a una información válida sobre los procesos y calidades institucionales, sería importante establecer la obligación, por parte de todas las IES, de publicar información sobre la validez de sus certificados y calificaciones, pero esto no se logra por decreto: es necesario el compromiso de todas las instituciones y actores de mejorar la calidad, puntualidad y confiabilidad de la información que proporcionan y que acepten apegarse a los criterios de estandarización, transparencia y acceso a la información que permitan la comparabilidad en el nivel del sistema.

A pesar del avance en la articulación de programas de apoyo a la formación de recursos humanos en la última década, la ausencia de un mecanismo de evaluación y acreditación para el conjunto de los posgrados ofrecidos en el país se traduce en dificultades de monitoreo de los resultados e impacto de los mismos y constituye un déficit importante para poder evaluar y retoolimentar las políticas públicas en curso. Si bien ha mejorado la información de que se dispone respecto a los programas postulantes al PNPIC y los solicitantes de becas tanto en el Conacyt como en el Supera y el Promep, para caracterizar los insumos, no se cuenta con la información suficiente ni con un análisis que permita conocer el destino y la situación profesional de los ex becarios. Es decir, tenemos serias carencias de información respecto

a las trayectorias profesionales y resultados de los egresados (en el caso de los becarios posteriores a los apoyos de recursos públicos recibidos, y prácticamente una ausencia total en el caso de los no becarios graduados). Dicha información sería necesaria para analizar y evaluar las consecuencias de la inversión realizada en el desarrollo de los recursos humanos e instituciones-programas.

Por otro lado, para mejorar nuestro conocimiento sobre el desarrollo de la educación superior en el país, es necesario profundizar los esfuerzos iniciados a fines del siglo pasado por establecer otras formas de organizar la recaudación y presentación de la información disponible en las fuentes oficiales, especialmente sobre la diversidad de contextos institucionales y disciplinarios (Galaz, 1999; Fresán y Taborga, 2000, y Muñoz Izquierdo, Núñez y Silva, 2004). De los resultados de investigación puede inferirse que subyacen en la diversidad organizacional distintos acuerdos, regulaciones y condiciones de desarrollo de la trayectoria de los académicos a cargo de los programas de estudio, que no sólo afectan su desempeño sino también las oportunidades, las condiciones de socialización y el ambiente organizacional en que se forman y desarrollan las nuevas generaciones de recursos de alto nivel del país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, Armando, Salvador Malo y Mauricio Fortes (2008), "Doctoral education in Mexico", en Maresi Nerad y Mimi Heggelund (eds.), *Toward a Global Ph D? Forces and Forms in Doctoral Education Worldwide*, Seattle, Wash., University of Washington Press, pp. 146-168.
- Altbach, Philip G. (ed.) (1977), *Comparative Perspectives on the Academic Profession*, Nueva York, Praeger.
- \_\_\_\_ (ed.) (1996), *The International Academic Profession: Portraits of Fourteen Countries*, Princeton, N.J., Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2000), *La educación superior en el siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.
- Arnaut, Alberto (1996), *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, México, CIDE.
- Ben David, J. y A. Zlockzower (1962), "University and academic systems in modern societies", *European Journal of Sociology*, núm. 3, pp. 45-84. Reproducido en español en J. Ben-David y A. Zlockzower (1966), en A. H. Halsey, R. Aron, M. Trow y R. Dahrendorf, *La universidad en transformación*, Barcelona, Seix Barral.

- Boudon, Raymond (1971), *La crisis de la sociología*, Barcelona, Laia.
- \_\_\_\_ (1973), *La desigualdad de oportunidades*, Madrid, Laia.
- Braxton, John M. (1993), "Deviancy from the norms of science: The effects of anomie and alienation in the academic profession", *Research in Higher Education*, vol. 34, núm. 2, pp. 213-228.
- Brunner, José Joaquín (1990), "Universidad, sociedad y Estado en los 90", *Nueva Sociedad*, núm. 107, mayo-junio, pp. 70-76.
- \_\_\_\_ (1990a), *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*, Santiago de Chile, FCE.
- Brunner, J. Joaquín y Flisflish (1989), *Los intelectuales y las instituciones de cultura*, México, UAM-A/ANUIES.
- Centro Redes (2008), *Evaluación de impacto del programa de formación de científicos y tecnólogos 1997-2006*, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Charle, C., J. Schriewer y P. Wagner (comps.) (2006), *Redes intelectuales transnacionales: formas de conocimiento académico y búsqueda de identidades culturales*, Barcelona, Pomares.
- Clark, Burton R. (1973), "Development of the sociology of higher education", *Sociology of Education*, vol. 46, invierno, pp. 2-14.
- \_\_\_\_ (1987), *The Academic Profession: National, Disciplinary, and Institutional Settings*, Berkeley, Los Ángeles/Londres, University of California Press.
- Clements, Margaret y Armando Alcántara (2005), "Mentoring practices in doctoral programs in Mexico and the United States: Growing wiser together", ponencia presentada en el 49th Annual Meeting of the Comparative and International Education Society, 22 al 26 de marzo, Palo Alto, Cal., Stanford University.
- Collins, Randall (1984), "Crisis and declines in credential systems", en R. Collins (ed.), *Sociology since Midcentury*, Nueva York, Academic Press, pp. 191-215.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2004), *Índice absoluto de marginación, 1990-2000*, México, Conapo.
- \_\_\_\_ (2009), *Índice de marginación urbana 2005*, México, Conapo.
- De Garay, Adrián (2001), *Los estudiantes: ese actor desconocido*, México, ANUIES.
- De Vries, Wietse (2000), "Silencios y ruidos: las políticas para la educación superior en México", *Revista de la Educación Superior en Línea*, núm. 114.
- De Vries, W. y G. Álvarez (2005), "Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana", *Revista de la Educación Superior*, año xxxiv, vol. 2, núm. 134, abril-junio. Disponible en: <http://www.anui.es.mx>.
- Didou Aupetit, Sylvie y Gérard Étienne (eds.) (2009), *Fuga de cerebros, movilidad académica y redes científicas*, México, IESALC/Cinvestav IRD.
- Fuentes, Olac (1989), "La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro", *Universidad Futura*, núm. 3, pp. 2-11.

- Fresán Orozco, Magdalena y Huáscar Taborga Torrico (2000), "Tipología de las instituciones de educación superior", [http://www.anui.es.mx/servicios/d\\_estrategicos/libros/lib13/000.htm](http://www.anui.es.mx/servicios/d_estrategicos/libros/lib13/000.htm).
- Galaz Fontes, Jesús F. (1999), "Sobre la clasificación de las instituciones mexicanas de educación superior", *Revista de la Educación Superior*, núm. 106, México, ANUIES, [http://www.anui.es.mx/servicios/p\\_anui.es/publicaciones/revsup/res106/txt9.htm](http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui.es/publicaciones/revsup/res106/txt9.htm).
- García de Fanelli, A., R. Kent, G. Álvarez, R. Ramírez y A. Trombetta (2001), *Entre la academia y el mercado: posgrados en ciencias sociales y políticas públicas en Argentina y México*, México, ANUIES.
- García diego, Javier (1996), *Rudos contra científicos: la Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, México, Colmex/UNAM.
- Gil, Antón *et al.* (1994), *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*, México, UAM-A/UNISON/PIES.
- Gil Antón, Manuel (coord.) (2009), *Cobertura de la educación superior en México: tendencias, retos y perspectivas*, México, ANUIES.
- Gradilla Damy, Misael (1995), *El juego del poder y del saber*, México, Colmex.
- Grediaga, R., R. Rodríguez y L. Padilla (2004), *Políticas públicas y cambios en la profesión académica en México en la última década*, México, ANUIES.
- Ibarra, Eduardo, Luis Porter y Daniel Cazés (coords.) (2000), *Re-conociendo a la Universidad, sus transformaciones y su por-venir*, México, CEIICH-UNAM.
- Kent, Rollin (1997), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*, vols. 1 y 2, *Estudios comparativos*, México, FCE/Flacso/UAA.
- Levy, Dan (1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica: desafíos privados al predominio público*, México, CESU/Flacso.
- Metzger, Walter P. (1987), "The academic profession in the United States", en Clark (1987), referencia *supra*.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (2007), "La desigualdad en el sistema educativo mexicano", consultado en <http://es.scribd.com/doc/502725/LA-DESIGUALDAD-EN-EL-SISTEMA-EDUCATIVO-MEXICANO>.
- Neave, Guy (1991), "On visions of the market place", *Higher Education Quarterly*, vol. 15, núm. 1, pp. 25-40.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997), *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México. Educación Superior*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Parsons, Talcott (1951), *The Social System*. Glencoe, Ill., Free Press.
- Parsons, Talcott y Gerald M. Platt (1968), *The American Academic Profession: A Pilot Study*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Pelczar, Richard (1977), "The Latin American professoriate: Progress and prospects", Albach (1977), pp. 125-144.

- Perkin, Harold (1987), "The historical perspective", en *Perspectives on Higher Education*, en Clark (ed.), *Eight Disciplinary and Comparative Views*, Berkeley, Los Ángeles, Cal./Londres, University of California Press.
- Portantiero, Juan Carlos (1978), *Estudiantes y política en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Rangel Guerra, Alfonso (1983), *La educación superior en México*, México, El Colegio de México (Jornadas, 86) [1979].
- Rodríguez Jiménez, José Raúl (1992), "La Universidad de Sonora". Reporte de Investigación núm. 81, Serie II del proyecto "Estudio comparativo de la génesis, evolución y situación actual del cuerpo académico de las instituciones de educación superior en México", 1960-1990 (Subserie Monografías).
- Subsecretaría de Educación Superior (SES) (2011), consultado el 26 de junio de 2011 de los enlistados por tipo de institución de la página electrónica de la SES: [http://www.ses.sep.gob.mx/work/sites/ses/resources/PDFContent/2106/LISTADONUEVAS%20IES2007\\_2010.pdf](http://www.ses.sep.gob.mx/work/sites/ses/resources/PDFContent/2106/LISTADONUEVAS%20IES2007_2010.pdf).
- Shils, Edward (1975), "The academic ethos under strain", *Minerva*, primavera, pp. 1-37.
- Silva Herzog, Jesús (1990), *Una historia de la Universidad de México y sus problemas*, México, Siglo XXI [1974].
- Sizer, J. (1992), "Accountability", *The Encyclopedia of Higher Education*, vol. 2, *Analytical Perspectives*, Londres, Pergamon Press, pp. 1030 -1036.

ANEXO 1. CUADROS DE REFERENCIA GENERAL SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SES Y LA DISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES  
EN EL TERRITORIO NACIONAL

CUADRO A1. *Evolución de los indicadores del sistema de educación superior en México*

	1960	1970	1984	1990	1996	2000	2010
Número de establecimientos (se refiere a planteles, véase nota)	78	115	246	1 238	1 786	2 300	3 745
Matrícula de licenciatura	78 753	251 054	939 513 <sup>a</sup>	1 078 191 <sup>a</sup>	1 286 633 <sup>a</sup>	1 585 408 <sup>a</sup>	2 599 253 <sup>a</sup>
Tasa de crecimiento, matrícula de licenciatura, entre el año de la columna y el siguiente	218.80%	297.70%	24.80%	22.20%	23.20%	17.69%	63.95%
Tasa media anual de crecimiento, matrícula de licenciatura, en el periodo	21.80%	24.80%	2.80%	3.70%	5.80%	8.84%	6.39%
Porcentaje de mujeres en la matrícula de licenciatura	n.d.	17.00%	30.00%	40.00%	46.00%	47.2. %	49.10%
Porcentaje de la matrícula de licenciatura atendida por el sector privado	n.d.	16.9%	19.60%	18.06%	23.03%	30.56%	32.50%
Matrícula de posgrado	n.d.	5 953	32 169	43 965	75 392	118 099	208 941
Tasa de crecimiento, matrícula de posgrado, entre el año de la columna y el siguiente	n.d.	440.38%	36.60%	71.48%	56.60%	76.92%	
Tasa media anual de crecimiento, matrícula de posgrado, en el periodo	n.d.	31.45%	6.10%	11.90%	14.16%	7.69%	
Porcentaje de mujeres en la matrícula de posgrado	n.d.	13.20%	27.45%	32.24%	39.98%	42.63%	51.39%

Porcentaje de la matrícula de posgrado atendida por el sector privado	n.d	16.9%	19.60%	21.7%	30.48%	40.74%	51.79%
Total de plazas académicas de licenciatura	10,749	25 056	77 209	104 207	133 598	158 539	259 806
Porcentaje de las plazas totales de licenciatura en el sector privado				12.72%	28.49%	35.43%	39.55%
Total de plazas académicas de posgrado	n.d.	n.d.	n.d.	12 011	12 674	16 624	42 142
Porcentaje de las plazas totales de posgrado en el sector privado				21.8%	27.74%	36.14%	39.66%
Tasa bruta de cobertura de licenciatura en el grupo de edad de 19-23 años	2.70%	5.80%	13.6%*	15.00%	17.10%	21.10%	27.81%
Porcentaje de la población mayor de 15 años con algún nivel de educación superior	1.00%	2.20%	5.3%**	8.40%	n.d.	10.00%	10.74%
Población total del país reportada en el censo o el conteo de población más cercano al año reportado	34.9	48.2	66.8*	81.3	n.d.	97.5	112.3

Fuente: Anuarios de la ANUIES, distintos años; los datos del ciclo 2010-2011 se tomaron de la información proporcionada por la SES-SEP. Los datos más recientes de la ANUIES eran sobre el ciclo 2009-2010.

Notas: Los datos ANUIES y ANUIES reportan planteles, es decir, cuentan varias veces a las instituciones que tienen planteles en diversas entidades o localidades.

<sup>a</sup> No se incluye la matrícula de educación normal, pues no sería comparable con la información de las dos décadas previas.

\* La información corresponde a 1980, pues no se cuenta con datos para el año de 1984.

\*\* El cálculo se realizó respecto a las proyecciones censales, pues la información censal aparece cada década. El cálculo de la tasa de crecimiento se hizo mediante la fórmula  $((t2/t1) - 1) * 100$ . El cálculo de tasas brutas de escolaridad superior y el de mayores de 15 años en contacto con educación superior se hizo considerando la matrícula total de licenciatura y tecnológica, a partir del censo o conteo de población más cercano a la fecha analizada.

CUADRO A2. *Entidades federativas agrupadas según nivel del índice de marginalidad Conapo (1990-2005)*

---

Muy alto nivel de marginalidad	2005 <i>Chiapas, Guerrero y Oaxaca</i> 1990 <i>Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz, Puebla</i>
Alto nivel de marginalidad	2005 <i>Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán</i> 1990 <i>San Luis Potosí, Zacatecas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, Durango, Morelos</i>
Medio nivel de marginalidad	2005 <i>Durango, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas</i> 1990 <i>Tlaxcala, Nayarit, Sinaloa, Quintana Roo</i>
Bajo nivel de marginalidad	2005 <i>Aguascalientes, BCS, Chihuahua, Colima, Estado de México, Morelos, Jalisco, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas</i> 1990 <i>México, Tamaulipas, Colima, Jalisco, Sonora, Chihuahua, Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila</i>
Muy bajo nivel de marginalidad	2005 <i>Baja California, Coahuila, Distrito Federal y Nuevo León</i> 1990 <i>Baja California, Coahuila, Distrito Federal y Nuevo León</i>

---

*Total nacional: 32 entidades*

Entre las entidades federativas, los mayores avances se registraron en Colima, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Hidalgo, Campeche y Tamaulipas, cuyas zonas urbanas redujeron sus carencias, en promedio, más de seis puntos porcentuales, seguidas de doce estados: Veracruz, Oaxaca, Puebla, Chiapas, Nayarit, Yucatán, Morelos, México, Guerrero, Michoacán, Sinaloa y Zacatecas, con disminuciones de entre cinco y seis unidades. En la parte media se ubican Guanajuato, Sonora, Baja California, San Luis Potosí y Coahuila, con bajas de entre cuatro y cinco puntos porcentuales, similares al promedio urbano nacional, en tanto que ocho entidades: Baja California Sur, Durango, Querétaro, Chihuahua, Jalisco, Aguascalientes, Distrito Federal y Nuevo León experimentaron mejoras menores de cuatro puntos porcentuales (Conapo, 2009: 40).

## LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO: UN SIGLO DE VANGUARDIA ACADÉMICA

HUGO CASANOVA CARDIEL  
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

EL PROPÓSITO DE ESTE ENSAYO radica en explorar la formación de tres conjuntos de valores que se consideran constitutivos del ideario académico y social de la Universidad Nacional Autónoma de México. 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 las ideas.

### EL ORIGEN: UNIVERSIDAD, DESARROLLO CIENTÍFICO Y PROGRESO

La Universidad Nacional de México, fundada en las postrimerías de la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1911), se inauguró el 22 de septiembre de 1910. El proyecto fue elaborado por Justo Sierra, entonces ministro de Instrucción Pública, con la colaboración del subsecretario Ezequiel A. Chávez. Esta iniciativa, a diferencia de la presentada por el diputado Sierra al Congreso en 1881, contaba con el respaldo presidencial y transitó por las instancias del ejecutivo y el legislativo sin mayores contratiempos. Al igual que en 1881, el proyecto de 1910 incluía la posibilidad de establecer una escuela de altos estudios. Esta vez, sin embargo, se optó por someter a la instancia legislativa no uno sino dos proyectos de ley, el correspondiente a la Universidad Nacional y el que establecería la Escuela Nacional de Altos Estudios (ENAE). La puesta a punto de ambas iniciativas consumió los primeros meses del año al ser deliberadas primero en el seno del Consejo Superior de Educación Pública y posteriormente en la Cámara de Diputados.

En enero de 1910 entregó Sierra al Consejo Superior de Educación Pública, órgano consultivo del ministerio, un proyecto de ley constitutiva de la Universidad para que una comisión especial, formada por los directores de las escuelas profesionales comprendidas, lo dictaminara y posteriormente el

pleno emitiera comentarios. Pocas de las recomendaciones del consejo hicieron mella en el proyecto, ninguna de fondo. Pero su deliberación en la instancia cumplió el propósito de legitimar la propuesta con los directivos y autoridades del ramo. La iniciativa pasó también por el tamiz de la Presidencia de la República, de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Hacienda, cuyos titulares, Ramón Corral y José Yves Limantour, respectivamente, emitieron observaciones fundamentalmente orientadas a precisar las atribuciones de los órganos de gobierno universitarios y las obligaciones de mención de cuentas de la nueva institución. El proyecto contó con el aval presidencial, sobre todo porque Sierra argumentaba su importancia como medio para prestigiar internacionalmente la obra educativa del régimen. ¿Estaría el gobierno mexicano a la altura de sus interlocutores internacionales si no contara con, al menos, una universidad de peso?

La Universidad Nacional consistía, básicamente, en la articulación de varias de las escuelas nacionales en operación: Medicina, Ingenieros, Jurisprudencia y Bellas Artes, en su sección de Arquitectura. Se decidió, además, la incorporación de la Escuela Nacional Preparatoria, así como de la nueva ENAE. Otras escuelas superiores, como las de Agricultura, Comercio, Homeopática y Dental y la Normal de Profesores no fueron integradas al proyecto inicial. La recién creada ENAE tendría una vida más bien azarosa en los años por venir, pero sería erróneo subestimar su importancia en el diseño Sierra-Chávez. Las escuelas profesionales y la Nacional Preparatoria contaban con instalaciones, reglamentos, profesores y estudiantes, lo que facilitó el pronto inicio de actividades. La rectoría universitaria habría de cumplir más bien funciones de enlace con el ejecutivo, así como tareas de coordinación y administración central.

La creación de la Universidad Nacional dio lugar a un nuevo ámbito de formación profesional y cultivo de las ciencias. Sobre todo en las tres primeras décadas de su existencia, en que fue objeto de amplia discusión su misión general, su orientación educativa, la naturaleza de su vínculo social y su papel en el desarrollo de México, la institución concentró los debates fundamentales que darían lugar al modelo de universidad pública del país en el siglo xx. Pese a la precariedad de sus condiciones iniciales, desde el mismo momento de su creación se apuntaba un nuevo ideario, un proyecto de largo plazo. El extenso discurso de inauguración pronunciado por Sierra justifica la creación de la Universidad con base en distintos argumentos. El primero, centrado en la necesidad de “mexicanizar” el conocimiento para consolidar la identidad nacional. Sierra comparte con la audiencia la siguiente visión:

[la Universidad] me la imagino así: un grupo de estudiantes de todas las edades sumadas en una sola, la edad de la plena aptitud intelectual, formando una per-

sonalidad real a fuerza de solidaridad y de conciencia de su misión, y que, recurriendo a toda fuente de cultura, brote de donde brotare [...] se propusiera adquirir los medios de nacionalizar la ciencia, de mexicanizar el saber.

No escapa a la percepción del ministro el riesgo de endogamia en una institución exclusivamente centrada en los temas y problemas de la nación. Por ello:

Para que sea no sólo mexicana, sino humana esta labor [...] la Universidad no podrá olvidar [...] el aceite de su lámpara, que le será necesario vivir en íntima conexión con el movimiento de la cultura general; que sus métodos, que sus investigaciones, que sus conclusiones no podrán adquirir valor definitivo mientras no hayan sido probados en la piedra de toque de la investigación científica que realiza nuestra época, principalmente por medio de las universidades.

Más adelante, Sierra subraya la responsabilidad de la institución en forjar una mentalidad de compromiso social. La Universidad no será una torre de marfil. Por el contrario:

Cuando el joven sea hombre, es preciso que la Universidad o lo lance a la lucha por la existencia en un campo social superior, o lo levante a las excelsitudes de la investigación científica; pero sin olvidar nunca que toda contemplación debe ser el preámbulo de la acción; que no es lícito al universitario pensar exclusivamente para sí mismo, y que, si se pueden olvidar en las puertas del laboratorio al espíritu y a la materia, como Claudio Bernard decía, no podremos moralmente olvidarnos nunca ni de la humanidad ni de la patria.

La alocución aborda una segunda cuestión: la relación histórica entre la nueva institución y su antecedente colonial. El ministro sale al paso de las críticas que positivistas y liberales habían hecho circular cuando se conoció el proyecto, básicamente el riesgo de reactivar la institución conservadora y reaccionaria que fue la universidad colonial en sus postrimerías. En tal contexto, el discurso busca ser contundente:

¿Tenemos una historia? No. La Universidad mexicana que nace hoy no tiene árbol genealógico; tiene raíces, sí; las tiene en una imperiosa tendencia a organizarse, que revela en todas sus manifestaciones la mentalidad nacional [...] Si no tiene antecesores, si no tiene abuelos, nuestra Universidad tiene precursores: el gremio y claustro de la Real y Pontificia Universidad de México no es para nosotros el antepasado, es el pasado.

Un tema final alude a la ubicación de la Universidad dentro de la estructura educativa nacional. Por una parte Sierra establece la continuidad entre la educación secundaria y la universitaria, aclarando de paso el motivo que justifica el subsidio público otorgado a la institución:

Sobre esta serie científica que informa el plan de nuestra enseñanza secundaria [...] está edificado el de las enseñanzas superiores profesionales que el Estado expensa y sostiene con cuanto esplendor puede, no porque se crea con la misión de proporcionar carreras gratuitas a individuos que han podido alcanzar ese tercer o cuarto grado de la selección, sino porque juzga necesario al bien de todos que haya buenos abogados, buenos médicos, ingenieros y arquitectos; cree que así lo exigen la paz social, la salud social y la riqueza y el decoro sociales, satisfaciendo necesidades de primera importancia.

Por último, subraya la importancia de la nueva ENAE como la pieza que debiera culminar el programa universitario.

Sobre estas enseñanzas [las profesionales] fundamos la Escuela de Altos Estudios; allí la selección llega a su término; allí hay una división amplísima de enseñanzas; allí habrá una distribución cada vez más vasta de elementos de trabajo; allí convocaremos, a compás de nuestras posibilidades, a los príncipes de las ciencias y las letras humanas, porque deseamos que los que resulten mejor preparados por nuestro régimen de educación nacional, puedan escuchar las voces mejor prestigiadas en el mundo sabio, las que vienen de más alto, las que van más lejos [...]

En suma, una Universidad ligada al proyecto nacional, atenta a los avances de los conocimientos en el mundo, fundamentalmente científica y humanística, articulada en sus funciones de docencia e investigación, laica y pública. Este ideario, que ciertamente distaba de ser realidad en el entorno de la fundación institucional, proyecta líneas de acción de largo plazo y anticipa temas de debate también de largo plazo. No está presente, sin embargo, un tema fundamental: la autonomía de la Universidad respecto del Estado. Llama la atención porque Sierra, a su paso por la Escuela Nacional Preparatoria de Barreda, comulgaba con la idea liberal de evitar la “estatización” de ese establecimiento. Pero este momento es otro: la Universidad es creada a iniciativa del Estado, no como respuesta a una demanda explícita del sector estudiantil o de la corporación académica.

Sobre el gobierno de la Universidad anota Renate Marsiske: “La Universidad Nacional nació dependiente del Estado, su jefe era el ministro de Ins-

trucción Pública y Bellas Artes y el presidente de la República nombraría al rector. El gobierno de la Universidad estaría a cargo del rector y del Consejo Universitario”.<sup>1</sup> No obstante, correspondió al ministro Sierra integrar la primera nómina de altos directivos universitarios. Al hacerlo procuró cierto balance entre las principales fuerzas intelectuales del momento. Consigna Garciadiego al respecto: “Don Justo nombró como primer rector a Joaquín Eguía Lis, católico y conservador, casi octogenario [...]; como secretario se designó a Antonio Caso, quien aunque aún no cumplía los treinta años, era el más conocido representante de las nuevas corrientes de pensamiento y miembro de los grupos culturales emergentes con formación más académica; finalmente, mientras que los directores de todas las escuelas profesionales permanecerían en sus puestos, Porfirio Parra quedó como director de Altos Estudios y Manuel M. Flores fue designado para sustituir a Parra en la Preparatoria”.<sup>2</sup> Parra y Flores eran destacados integrantes de la corriente positivista que había controlado la orientación educativa del porfiriato, mientras que Caso despuntaba como uno de los líderes intelectuales del Ateneo de la Juventud. La lista de Garciadiego omite un nombramiento relevante, el de Pedro Henríquez Ureña, también ateneísta, al frente de la oficialía mayor de la Universidad.<sup>3</sup>

Parte de la historiografía contemporánea sobre la Universidad Nacional regatea al proyecto universitario de Sierra el carácter de instancia fundacional de la moderna universidad mexicana. Atendidos sólo a los hechos lleva algo de razón esa tesis. Como tal la institución concebida por el ministro de Instrucción duró apenas la víspera. El movimiento revolucionario trastocó, naturalmente, la opción de institucionalizar las formas operativas previstas. En 1914, al triunfo de los constitucionalistas, el presidente Carranza decretó la derogación de los artículos 3, 5, 7, 8, 11 y 12 de la ley constitutiva, es decir, todos los referidos al funcionamiento del Consejo Universitario y a las atribuciones del rector. La Universidad no contaría con una Ley Orgánica renovada sino hasta 1929, en el marco de la autonomía autorizada por el presidente Emilio Portes Gil.

Sin embargo, una historia de las ideas no dudaría en atribuir al diseño tramado por Sierra y colaboradores un papel de primera magnitud. La universidad pública mexicana, desde luego la UNAM pero también las autónomas de los estados, han seguido, con sus matices, ideas presentes en el programa sierrista, que entonces eran francas innovaciones en el panorama nacional. Por ejemplo, la idea de articular institucionalmente las funciones de educa-

<sup>1</sup> Renate Marsiske, 2001, p. 119.

<sup>2</sup> Javier Garciadiego, 1996, p. 29.

<sup>3</sup> Fernando Curiel, 1999, p. 276.

ción superior, investigación científica y extensión universitaria. O bien, la idea de gobernar la institución universitaria a partir de la articulación de un órgano de gobierno colegiado (el Consejo Universitario) y otro unipersonal (el rector). También la iniciativa de integrar al gobierno universitario una representación de estudiantes, la de establecer un patronato para el manejo de los ingresos propios de la institución, así como una instancia de relación administrativa con el ejecutivo para efectos de rendición pública de cuentas. No menos trascendente es la iniciativa de fijar términos para el ingreso, promoción y permanencia del plantel académico, y las distintas figuras previstas para el profesorado universitario. Sierra proyectó la Universidad como una institución clave para la modernización y el desarrollo del país mediante la formación de cuadros profesionales y el impulso a la investigación científica pura y aplicada. Pensó también que la Universidad irradiaría una especie de energía espiritual para fortalecer el proceso civilizatorio de la nación.

#### EL ATENEO DE LA JUVENTUD Y VASCONCELOS: LA MISIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD

En 1910 se celebró el primer centenario de la Independencia, se creó la Universidad y también dio inicio la Revolución con el alzamiento de Madero al norte del país. Los primeros años de vida universitaria habrían de coincidir, por tanto, con el despliegue de la lucha revolucionaria. Situación ciertamente compleja para asentar la institución, más aún si se tiene en cuenta que el conflicto se extendió por todos los puntos de la república, con distintas fracciones en la contienda, orillando a los universitarios en las distintas regiones del país a asumir posturas de apoyo u oposición, según el caso y el momento, en torno a acontecimientos políticos en vertiginosa sucesión. La obra de Javier Garciadiego sobre el periodo 1910-1920 ha documentado profusamente los vaivenes de la etapa y sus efectos sobre la Universidad. Ante la pregunta ¿cómo se volvió revolucionaria la Universidad? Garciadiego encuentra una veta de respuesta en la eventual coincidencia de intereses entre la revolución triunfante, primero con Carranza, posteriormente con De la Huerta y Obregón, y las expectativas de una nueva generación universitaria. Tocaría a Vasconcelos, junto con otros ateneístas, proyectar a la institución desde esa coincidencia.

El Ateneo de la Juventud,<sup>4</sup> más tarde Ateneo de México, tendría una influencia a la vez relevante y compleja en la trayectoria inicial de la Universi-

<sup>4</sup> El Ateneo de la Juventud fue formalmente establecido en 1909 por iniciativa de un grupo de jóvenes intelectuales previamente reunidos en torno a la revista *Savia Moderna* (1906) y la

dad Nacional. Como destaca Curiel, además de José Vasconcelos, “rectores serán también Antonio Caso, Mariano Silva y Aceves y Jenaro Fernández MacGregor. Y secretarios de la Universidad Antonio Caso y Martín Luis Guzmán”.<sup>5</sup> No obstante, las principales contribuciones del grupo en el campo docente y de difusión cultural habrían de desarrollarse en la Escuela Nacional Preparatoria, en la ENEA, por medio de la Universidad Popular Mexicana, institución independiente, creada por los ateneístas en 1912 con el propósito de desarrollar la función de extensión universitaria, y al cabo en la Escuela de Verano fundada por el rector Vasconcelos dentro de la Universidad (1921) y cuyo primer director sería don Pedro Henríquez Ureña.

Elocuente del cambio de enfoque que la nueva generación buscaba dar a la institución es el discurso pronunciado por Vasconcelos al tomar posesión como rector en 1920. Veamos algunos fragmentos:

Lo hacemos saber a todo el mundo: la Universidad de México va a estudiar un proyecto de ley para la educación intensa, rápida, efectiva de todos los hijos de México. Que todo aquel que tenga una idea nos la participe; que todo el que tenga su grano de arena lo aporte. Nuestras aulas están abiertas como nuestros espíritus, y queremos que el proyecto de ley que de aquí salga sea una representación genuina y completa del sentir nacional, un verdadero resumen de los métodos y planes que es necesario poner en obra para levantar la estructura de una nación poderosa y moderna.

El cargo que ocupo me pone en el deber de hacerme intérprete de las aspiraciones populares, y en nombre de ese pueblo que me envía os pido a vosotros, y junto con vosotros a todos los intelectuales de México, que salgáis de vuestras torres de marfil para sellar pacto de alianza con la Revolución. Alianza para la obra de redimirnos mediante el trabajo, la virtud y el saber. El país ha menester de vosotros. La Revolución ya no quiere, como en sus días de extravío, cerrar las escuelas y perseguir a los sabios. La Revolución anda ahora en busca de los

---

Sociedad de Conferencias (1907). Integran la nómina de socios numerarios Jesús T. Acevedo, Evaristo Araiza, Roberto Argüelles Bringas, Carlos Barajas, Ignacio Bravo Betancourt, Antonio Caso, Erasmo Castellanos Quinto, Luis Castillo Ledón, Francisco J. César, Eduardo Colín, Alfonso Cravioto, Marcelino Dávalos, José Escofet, Isidro Fabela, Fernando González, Carlos González Peña, Pedro Henríquez Ureña, Rafael López, José María Lozano, Guillermo Novoa, Juan Palacios, Eduardo Pallares, Manuel de la Parra, Alfonso Reyes, Abel C. Salazar, Mariano Silva y Aceves, Alfonso Teja Zabre, Julio Torri, José Vasconcelos, Miguel A. Velásquez. La primera directiva está formada por Antonio Caso (presidente), Pedro Henríquez Ureña (secretario de correspondencia), Jenaro Fernández MacGregor (secretario de actas) y Eduardo Bravo Betancourt (tesorero). De 1909 a 1912, año en que se transforma en Ateneo de México, la asociación tuvo tres presidentes: Caso, Cravioto y Vasconcelos.

<sup>5</sup> Fernando Curiel, 1999, p. 315.

sabios [...]. Los otros, los cortesanos, no nos interesan a nosotros, los hijos del pueblo.

Para resolver de verdad el problema de nuestra educación nacional, va a ser necesario mover el espíritu público y animarlo de un ardor evangélico, semejante [...] al que llevara a los misioneros por todas las regiones del mundo a propagar la fe. Al cambiar la misión que el nuevo ideal nos impone, es menester también que cambien los procedimientos del heroísmo [...]. Organicemos entonces el ejército de los educadores que substituya al ejército de los destructores, y no descansen hasta haber logrado que las jóvenes abnegadas, que los hombres cultos, que los héroes todos de nuestra raza, se dediquen a servir los intereses de los desvalidos y se pongan a vivir entre ellos para enseñarles hábitos de trabajo, hábitos de aseo, veneración por la virtud, gusto por la belleza y esperanza en sus propias almas. Ojalá que esta universidad pueda alcanzar la gloria de ser la iniciadora de esta enorme obra de redención nacional.

En este discurso de toma de posesión, el rector Vasconcelos omite referirse a la situación interna de la Universidad. La mirada y el reto están puestos en la responsabilidad que la institución tiene frente al pueblo y en la posibilidad de que la máxima casa de estudios del país colabore, por medio de sus profesores, estudiantes y autoridades, a la causa de ilustrar a la nación toda, pero en especial a los grupos más desfavorecidos, quienes habían hecho la Revolución.

Al frente de la rectoría e inmediatamente después al frente de la Secretaría de Educación Pública, Vasconcelos se empeñó en hacer realidad esa propuesta mediante múltiples acciones y proyectos de extensión. De hecho se debe a este rector el haber situado las labores de difusión, divulgación, extensión y vinculación social a la misma altura que las funciones de docencia e investigación consagradas en el proyecto Sierra-Chávez.

Con todo, el recambio generacional en la Universidad habría de acotar el proyecto de Vasconcelos en el sentido de hacer fungir a la institución como un instrumento educativo del Estado revolucionario. Vasconcelos fue rector de junio de 1920 a octubre de 1921 y titular de la SEP en el cuatrienio 1921-1924. A su paso por estos cargos se apoyó, fundamentalmente, en el grupo ateneísta para desarrollar el proyecto de extensión. Antonio Caso fue director de la ENAE de 1920 a 1921 y rector de 1921 a 1923. Alfonso Pruneda, también ateneísta, sucedió a Caso al frente de la Universidad y la dirigió de 1924 a 1928. Pruneda, por su parte, se había hecho cargo de la Universidad Popular Mexicana —el proyecto ateneísta de extensión por excelencia— en la década de 1912 a 1922. Pero también permitió participar en el nuevo proyecto universitario a un elemento clave del tablero político antecedente:

Ezequiel A. Chávez, que sería director de Altos Estudios de 1923 a 1924 y rector de la Universidad entre la salida de Antonio Caso (agosto de 1923) y el inicio de Pruneda (diciembre de 1924). La ecuación era compleja porque, a pesar de que Chávez supo acercarse al proyecto ateneísta, habría de surgir un desacuerdo relevante en torno a las facultades de injerencia del Estado en la Universidad.

Con el telón de fondo del conflicto que llevó a Caso a renunciar a la rectoría universitaria en 1923, Vasconcelos publica una carta dirigida a Ezequiel A. Chávez, designado en reemplazo de Caso, en la que justifica la dependencia de la Universidad respecto a los poderes del Estado. Además de puntualizar la posición del ministerio en el conflicto, Vasconcelos explica:

Sabido es que la ley que rige nuestra Universidad, faculta al Ministerio para remover profesores, puesto que ellos son nombrados por el Presidente de la República, y el Ministerio es el órgano del Ejecutivo. Los profesores removidos habían sido nombrados por mí mismo, de una manera interina, porque la Universidad está todavía en un periodo de reorganización. Nuestra Universidad es una Universidad de Estado y la ley que la rige es clara y terminante a este respecto. Además de ser constitucional, la facultad de remover profesores y empleados, es entre nosotros una tradición que el Estado vigile la enseñanza, para evitar que se apoderen de los establecimientos oficiales profesores que pudieran aprovechar la cátedra para finalidades religiosas o sectarias. Nuestra Universidad, donde Juárez, Barreda y Justo Sierra han tenido que defender los intereses del Partido Liberal y la Ciencia Laica, contra el saber teológico y las intrigas de seminarios y colegios jesuitas [...] Después de la Revolución, nuestra Universidad está obligada, además, a convertirse en aliada de las reivindicaciones sociales, oponiendo el criterio de la ciencia económica moderna, a las viejas escuelas defensoras del absolutismo político y a la expoliación de los débiles. En este sentido, somos los continuadores de Juárez, de Barreda y aun de Justo Sierra, que hizo todo el bien que puede hacerse, cuando se está sometido a una tiranía, y en el punto relativo a la Universidad, quiso conservarla ligada al Ministerio, precisamente para evitar que fuese a caer en manos impuras. La ley de don Justo, que es la que actualmente nos rige, nos faculta para remover profesores, y hace del Ministro el Presidente de la Universidad, es decir, el jefe de la Universidad, por lo mismo, es completamente falsa la situación de los que han querido presentar las órdenes del Ministerio como invasiones a la autonomía universitaria [...].

El relevo presidencial modificaría sustancialmente la relación orgánica Estado-Universidad defendida en la teoría y en la práctica por Vasconcelos.

Primero con Calles e inmediatamente después con la terna presidencial sucesoria (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez) el proyecto educativo del Estado dejaría de lado la preeminencia universitaria en la definición de las orientaciones educativas del régimen. Esto no quiere decir que la Universidad abdicara del compromiso social suscrito con Vasconcelos. Durante la rectoría de Pruneda continuó la obra extensionista de la casa de estudios y, por su parte, la SEP mantuvo e hizo crecer la campaña de alfabetización y las misiones culturales ideadas por Vasconcelos. Más aún, Calles y los presidentes del maximato se empeñaron en dar prioridad a la enseñanza básica, la instrucción popular y la capacitación de obreros y campesinos, pero con un enfoque distinto del defendido por Vasconcelos y, sobre todo, sin él al frente. Aunque se ha interpretado que el distanciamiento con el enfoque de Vasconcelos se derivaba de sus diferencias con la postura pedagógica del subsecretario Moisés Sáenz, no puede subestimarse el hecho de que Vasconcelos había adquirido, por su exitoso desempeño al frente de la SEP, fuerza política propia, lo que representaba una competencia que Calles no habría de tolerar.

En el periodo, segunda mitad de los años veinte y primer lustro de los treinta, el distanciamiento del gobierno con la Universidad Nacional tendría dos expresiones clave: el otorgamiento de la autonomía universitaria limitada en 1929 y la redefinición de las relaciones Estado-Universidad en 1933. Además tendría una muy interesante expresión en la polémica que enfrentó a Antonio Caso con Vicente Lombardo Toledano el mismo año.

#### LA UNIVERSIDAD COMO ESPACIO DE LIBERTAD: AUTONOMÍA Y AUTOGESTIÓN ACADÉMICA

En 1929 se desarrolló un conflicto en la Universidad en reacción a cambios en el régimen de exámenes y reconocimientos que fueron considerados por estudiantes de Jurisprudencia y la Nacional Preparatoria como rigurosos y arbitrarios. Se organizó una huelga estudiantil en cuya dinámica fueron creciendo y encontrando precisión las demandas estudiantiles, en particular la exigencia de abrir la participación estudiantil en el gobierno de la institución ampliando su representación en el Consejo Universitario. Los estudiantes también pedían la reincorporación de las secundarias a la preparatoria y que el rector fuera designado por el presidente con base en una terna enviada por el Consejo Universitario al efecto. La lista de peticiones no incluía la demanda de autonomía universitaria. El propio Vasconcelos, entonces en campaña presidencial, se solidarizó con la causa estudiantil y culpó al subsecre-

tario Sáenz de incapacidad para solucionar el conflicto. Portes Gil, en respuesta, propuso una Ley de Autonomía que, según observa Renate Marsiske, daba al Estado una serie de ventajas: “a) dejar a su gobierno [el de Ortiz Rubio] el mérito definitivo de haber concedido la autonomía universitaria; b) impedir que la huelga estudiantil, que para entonces ya era nacional, fuese manejada por el vasconcelismo; c) limitar la autonomía conforme a sus deseos (los del gobierno); d) no relajar el principio de autoridad en medio de una crisis política, y e) dejar fuera de consideración las peticiones estudiantiles”.<sup>6</sup>

La autonomía fue plasmada en la Ley Orgánica de 1929, en la cual se amplía el margen de actuación de la Universidad en materia de gestión académica y administrativa, aunque se mantienen facultades del Estado para el nombramiento del rector y la vigilancia de los fondos públicos otorgados, es decir, un régimen autonómico limitado.

Posteriormente, en 1933, se convocó al Congreso de Universitarios Mexicanos, que reuniría delegados estudiantiles, representantes de los profesores, rectores y autoridades del gobierno y se efectuaría en las instalaciones de la Universidad Nacional del 7 al 14 de septiembre del año. El primer punto a ventilar, de acuerdo con la convocatoria, se refería a los medios “para dar una orientación a la enseñanza universitaria que esté más acorde con el momento actual”.<sup>7</sup> El trasfondo de la cuestión era doble: por un lado, la huella cultural del vasconcelismo hacía todavía sensible a la corporación universitaria ante la necesidad de aproximar la acción educativa de las instituciones de enseñanza superior a las causas populares. Por otro, la posición gubernamental, esta vez por influencia de Narciso Bassols, secretario de Educación de Abelardo Rodríguez, aproximaba planteamientos afines a la educación socialista.

El objetivo del Congreso era llegar a acuerdos en forma democrática, que más adelante habrían de ser implantados en las instituciones previa deliberación en los órganos de autoridad correspondientes. La representación institucional de la Universidad Nacional quedó integrada por el rector, Roberto Medellín; el director de la Escuela Nacional Preparatoria, Vicente Lombardo Toledano, y los profesores Ignacio Chávez (sería rector en los años sesenta), Ricardo Monges López y Luis Sánchez Pontón. Lombardo Toledano fue elegido presidente y ponente de la comisión del Congreso encargada de examinar el tema de la orientación ideológica de la Universidad. La ponencia, suscrita por Vicente Lombardo y otros miembros de la comi-

<sup>6</sup> Renate Marsiske, 2001, p. 157.

<sup>7</sup> Lourdes Velázquez, 2000, p. 103.

sión, fue previamente entregada al rector de la Universidad, quien la hizo circular entre algunos universitarios distinguidos, entre ellos el entonces consejero universitario Antonio Caso. Éste elaboró una réplica y la comisión convino en que fuera ventilada en el Congreso, para lo cual invitó a Caso a la sesión correspondiente. La polémica entre Lombardo Toledano, representante de la comisión, y Antonio Caso fue extensa y se prolongó más allá del Congreso, en la prensa nacional, hasta octubre de 1933.

El núcleo de la polémica giraba en torno a las tres primeras conclusiones recomendadas por la comisión al pleno del Congreso, que indicaban:

Primera. Las universidades y los institutos de carácter universitario del país tienen el deber de orientar el pensamiento de la Nación Mexicana.

Segunda. Siendo el problema de la producción y de la distribución de la riqueza material, el más importante de los problemas de nuestra época, y dependiendo su resolución eficaz de la transformación del régimen social que le ha dado origen, las universidades y los institutos de tipo universitario de la Nación Mexicana contribuirán, por medio de la orientación de sus cátedras y de los servicios de sus profesores y establecimientos de investigación, en el terreno estrictamente científico, a la sustitución del régimen capitalista, por un sistema que socialice los instrumentos de la producción económica.

Tercera. Las enseñanzas que forman el plan de estudios correspondiente al bachillerato, obedecerán al principio de la identidad esencial de los diversos fenómenos del universo, y rematarán con la enseñanza de la filosofía basada en la naturaleza. La historia se enseñará como la evaluación de las instituciones sociales, dando preferencia al hecho económico como factor de la sociedad moderna y, a la ética, como una valoración de la vida que señale como norma para la conducta individual, el esfuerzo constante dirigido hacia el advenimiento de una sociedad sin clases, basada en posibilidades económicas y culturales semejantes para todos los hombres.

La réplica de Caso atacaba esas conclusiones de la siguiente manera:

Primera base. La Universidad de México es una comunidad cultural de investigación y enseñanza; por tanto, jamás preconizará oficialmente, como persona moral, credo alguno filosófico, social, artístico o científico.

Segunda. Cada catedrático expondrá libre e inviolablemente, sin más limitaciones que las que las leyes consignent, su opinión personal filosófica, científica, artística, social o religiosa.

Tercera. Como institución de cultura, la Universidad de México, dentro de su personal criterio inalienable, tendrá el deber esencial de realizar su obra humana

ayudando a la clase proletaria del país, en su obra de exaltación, dentro de los postulados de la justicia, pero sin preconizar una teoría económica circunscrita, porque las teorías son transitorias por su esencia, y el bien de los hombres es un valor eterno que la comunidad de los individuos ha de tender a conseguir por cuantos medios racionales se hallen a su alcance.

En el contexto del Congreso, resultó triunfadora la posición de Vicente Lombardo y la comisión. Las conclusiones de ésta fueron incluidas entre los resolutivos del Congreso. Sin embargo, a partir de ese momento se abrirían una serie de disyuntivas fundamentales: ¿el compromiso social de la Universidad debe implicar un papel universitario en la promoción ideológica?, ¿debe la Universidad acoger una perspectiva científica, intelectual o ideológica determinada o posibilitar la libre discusión de todas las ideas, velando por la libertad de expresión en la cátedra y las actividades de investigación? Una vez más se colocaba al centro de la palestra de discusión, aunque en esta oportunidad en un contexto histórico y social muy distinto, el añejo debate en torno a las libertades académicas y la autonomía. Una vez más porque el tema estuvo en medio de la crítica de Sierra y los liberales al programa único de Barreda, al debate de los católicos contra el laicismo radical de la Escuela Nacional Preparatoria del siglo XIX, retornó en los cuestionamientos del Ateneo de la Juventud al positivismo y estuvo presente en los episodios de 1923 que alejaron a Caso de Vasconcelos.

La polémica Caso-Lombardo, ventilada en las páginas de *Excelsior* (Caso) y *El Universal* (Lombardo) en septiembre y octubre de 1933 fue seguida con expectación por el público, particularmente por los intelectuales, estudiantes y académicos. Ambos diarios publicaron sendos editoriales pronunciándose en torno al debate, ambos a favor de Caso. Es más, *El Universal* hizo una encuesta con la pregunta “¿Es conveniente fijar una orientación marxista a la enseñanza universitaria?”. La mayoría de los escritores que respondieron a la pregunta se pronunciaron por la negativa repudiando, en general, las tesis de Lombardo.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La proyección del debate fue tal que, dice Juan Hernández Luna, editor del tomo *Polémicas* de las obras completas de Caso, que: “Pronto aquella discusión habría de cobrar una significación de alcance nacional. La tesis de Lombardo fue extendiendo sus rojas manos por el Partido Nacional Revolucionario (antecedente del PRI) y por las Cámaras de Diputados y de Senadores, hasta quedar plasmada, un año más tarde, en la reforma socialista del artículo 3º constitucional. La tesis de Caso arraigó tanto en la conciencia de profesores y estudiantes, que levantó en la Universidad Nacional Autónoma de México (*sic*) y en la mayor parte de las universidades de provincia un macizo y alto muro de libertad docente y de investigación científica. Gracias a este muro la enseñanza universitaria pudo resistir los embates de los reformadores de la educación socialista y quedar fuera de los alcances del texto del Artículo 3ro. Constitucional”.

La reacción dentro de la Universidad fue inmediata. Alumnos de Derecho y la Nacional Preparatoria expulsaron a Lombardo de su oficina de director e iniciaron una huelga estudiantil.<sup>9</sup>

Los estudiantes de la Facultad de Derecho formularon un pliego de peticiones en el que,

entre otras demandas, exigían la renuncia del Rector de la Universidad y de Vicente Lombardo Toledano como director de la Preparatoria. Pedían que cesara la intervención del secretario de Educación (Bassols) en los asuntos de la Universidad y demandaban una reforma radical de la Ley Orgánica de la Universidad para que se le concediese a esta institución la autonomía plena. El rector Roberto Medellín se comprometió con un grupo de profesores de Derecho a pedir al director de la Preparatoria [...] su renuncia. Como éste no lo hiciera, quienes renunciaron fueron los directores de Filosofía y Letras (Enrique O. Aragón), de Medicina (Ignacio Chávez), de Medicina Veterinaria (José F. Rulfo), y de Odontología (Rafael Ferriz). Ante esta presión Lombardo Toledano también dimitió.<sup>10</sup>

El 14 de octubre de 1933 el presidente Rodríguez declaró: “Juzgo que es necesario buscar la manera de que la Ley de la Institución permita de modo pleno el desarrollo de la vida universitaria con sus propios recursos, con sus propias orientaciones y bajo su exclusiva responsabilidad”.<sup>11</sup> Al conocer este pronunciamiento el rector Medellín presentó su dimisión. El proyecto de nueva Ley Orgánica fue preparado de inmediato. En éste se retiraba el término de “Nacional” del nombre de la institución, evitando la obligación del gobierno federal de subsidiarla. En el noveno artículo se determinaba que, para dar cauce a la autonomía plena, el gobierno entregaría a la Universidad “el resto del año de 1933, y hasta completar el subsidio establecido en el presupuesto de egresos vigente”, “una suma de diez millones de pesos” a ser entregados en un plazo de cuatro años. Además, sentenciaba: “Cubiertos los

<sup>9</sup> Narra Juan Landerreche: “La huelga se fue extendiendo a las demás escuelas y facultades universitarias, e incluso los preparatorianos, una vez expulsado Lombardo, se unieron a ella. Renunciaron el rector y el secretario de la Universidad (Roberto Medellín y Julio Jiménez Rueda, respectivamente), que habían aceptado la declaración marxista; se multiplicaron las manifestaciones, las visitas a los periódicos, los mítines en los recintos universitarios y en las calles, surgieron periódicos, hojas murales y toda clase de apoyos populares al movimiento y se planteó la exigencia de una auténtica reforma universitaria con base en la libertad de cátedra y la autonomía de la Universidad, campaña que se vigorizó hasta convertirse pronto en un movimiento entusiasta de todos los sectores universitarios del país y que captó luego la simpatía y el reconocimiento del público” (Landerreche, 1885: 54).

<sup>10</sup> Diego Valadés, 1984, p. 169.

<sup>11</sup> Citado en Lucio Mendieta y Núñez, *Historia de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1962.

diez millones de pesos [...] la Universidad no recibirá más ayuda económica del gobierno federal”.

Tres días después, el 17 de octubre, se sometió a la consideración de la Cámara de Diputados. Los legisladores solicitaron la presencia de Bassols para facilitar el debate.<sup>12</sup> Bassols explicó, además, que el objetivo de la reforma consistía en igualar el rango jurídico de la Universidad Autónoma con el del resto de las instituciones de enseñanza superior de la república. La Universidad, señaló el secretario, “deja de ser el órgano del Estado encargado de la función de educación superior [...]”. La iniciativa fue aprobada en forma unánime por la Cámara y se trasladó al Senado dos días después. También en la cámara alta se obtuvo el voto favorable unánime, y la Presidencia de la República emitió el decreto correspondiente con fecha 21 de octubre. Es decir que en menos de una semana concluyó el trámite legal para la emisión de la ley.

El 23 de octubre una “asamblea universitaria”, que no era otra que el Consejo Universitario en funciones, se reunió para designar nuevo rector provisional, tal como estaba previsto en la flamante Ley Orgánica, y entregó la responsabilidad a Manuel Gómez Morín, cargo en que permanecería hasta noviembre de 1934.

La gestión de Gómez Morín cierra el ciclo “revolucionario” de la Universidad y reformula la naturaleza de las relaciones entre la Universidad y el Estado. Cierto es que a la salida de Gómez Morín de la rectoría sucedió un largo periodo de inestabilidad y conflictos universitarios, hasta la promulgación de la Ley Orgánica de 1944-1945.

En septiembre de 1934, Gómez Morín presentó al Consejo Universitario un “Memorándum sobre la Naturaleza Jurídica de la Universidad Nacional de México”, el cual fue aprobado por el órgano colegiado. Nótese cómo, en desacato a las disposiciones de la Ley Orgánica de 1933, conserva la denominación “Nacional”. El documento, además de precisiones formales, contiene una serie de agudas reflexiones sobre la identidad de la Universidad y sus diferencias con otras instituciones públicas y privadas. De ese texto provienen las siguientes citas:

<sup>12</sup> Entre otros puntos aclaratorios, el secretario presentó el siguiente, que hace mención al problema de la orientación ideológica universitaria: “El proyecto de ley corta los vínculos que mantuvo la autonomía tal como fue establecida en 1929 y entrega el gobierno de la Institución, la definición de sus normas y derroteros y las oportunidades de purificarse y reencauzarse, a quienes por una parte dudan del Estado y, por la otra, manifiestan contar con reservas morales y con vitalidad suficiente para orientarse por sí mismos”.

La Universidad Nacional de México es una institución corporativa, del más alto interés público, que tiene como fin propio y exclusivo una función esencial para la Nación; está dotada de autonomía para organizarse sobre las bases generales que señala la Ley, y para decidir por sí misma en cuanto se refiere al cumplimiento de su finalidad específica; tiene plena capacidad jurídica y, por ende, está en aptitud de poseer, usar, disfrutar y disponer de su patrimonio, con afectación al fin de su instituto.

No es un Estado soberano, y por eso está sujeta, en todo lo que no queda amparado por su estatuto autónomo, a la actividad y al poder de decisión del Estado: derecho común sobre propiedad, posesión, disfrute, adquisición o disposición de bienes, y sobre todo obligaciones o contratos; leyes, reglamentos y disposiciones generales, administrativos y de policía y buen gobierno; decisiones judiciales en los casos en que la Universidad sea parte.

Del Estado difiere en que es autónoma, no soberana; de las empresas privadas, en que no tiene fin lucrativo; de las instituciones ordinarias de cultura, de recreo o beneficencia, en que su misión no es sólo de utilidad general, de interés público, sino que consiste en atender una necesidad esencial para la Nación; de las empresas o instituciones de servicio público, en que la formación y extensión de la cultura no son propósitos que se encuentren, en el estado actual de nuestro derecho público, en el mismo nivel jurídico que los otros servicios, ni la Universidad es una concesionaria de servicios de cultura, sino una institución constituida especial y exclusivamente para prestar ese servicio; y difiere, por fin, de las instituciones del Estado, en que no ejerce en forma alguna el poder público.

El Estado no crea la Universidad en virtud de la Ley del 21 de octubre; tampoco se limita a reconocerla. Parte de una realidad histórica y social: la existencia de la Universidad (profesores, alumnos, existencia de un fin esencial a esa comunidad, conveniencia técnica y política para que ese fin sea alcanzado por una institución que en vez de estar sujeta a las vicisitudes de la política o de las organizaciones de Estado se gobierne a sí misma), y en uso de sus facultades le da una forma jurídica especial, adecuada a la realidad existente y al propósito perseguido.

Una derivación importante del conflicto de estos años entre el Estado y la Universidad ocurrió en Guadalajara. En la universidad pública de esta ciudad, la segunda en importancia del país, el rector Enrique Díaz de León, que participó junto con Lombardo Toledano en la comisión sobre "orientación" universitaria del Congreso de Universitarios Mexicanos de 1933, a su vuelta a Guadalajara se aprestó a aplicar en esa universidad los resolutive aprobados. Un grupo de estudiantes organizados en torno a la Federación de Estudiantes de Jalisco (FEJ) se inconformó, organizó un movimiento y una

huelga estudiantil y, al cabo, se dispuso a negociar con el gobernador del estado proponiendo, como salida al conflicto, que se dividiera el patrimonio universitario para crear una nueva universidad independiente y no sujeta a la obligación de adoptar la orientación ideológica socialista. La contrapropuesta fue la autorización a fundar esa universidad pero no con el patrimonio de la universidad pública ni con cargo al erario. La FEJ aceptó y se dispuso la creación de la nueva institución que llevaría, primero, el nombre de Universidad Autónoma de Occidente y un año más tarde el de Universidad Autónoma de Guadalajara, la primera universidad privada en México. Pese a la inicial autorización gubernamental, ni la Universidad de Guadalajara ni el gobierno del estado quisieron convalidar los estudios de la Autónoma. Solicitaron entonces a Gómez Morín la opción de ser incorporados a la Universidad Nacional. El rector accedió y otorgó a la nueva casa de estudios el primer acuerdo de incorporación expedido por la Universidad Nacional.

En el periodo 1934-1945 se vive en la Universidad Nacional una crisis de gobernabilidad, o más bien una sucesión de pugnas por el control de la institución que se refleja en cambios repetidos en los equipos de rectoría. Parte del problema se deriva de la precaria situación económica de la institución que, a pesar de los extraordinarios esfuerzos realizados durante la administración Gómez Morín, no consigue estabilizar el subsidio público —que regresa a la institución gracias a la disposición del presidente Cárdenas de dejar sin efecto la limitación impuesta en la Ley Orgánica de 1933— al nivel requerido para impulsar proyectos de desarrollo, así como mejorar los salarios y las condiciones del personal académico y administrativo. Pero otra parte proviene de la debilidad de la normativa universitaria para arbitrar los conflictos que se suceden.

En la segunda mitad de la década de los años treinta y en los primeros años cuarenta la Universidad Nacional escenifica múltiples conflictos. Las condiciones de autonomía logradas a partir del orden normativo de 1933, así como la postura gubernamental de marginar a la Universidad del núcleo de los procesos y decisiones políticas y educativas del Estado, abrió espacio para la actuación de diversas fuerzas interesadas en controlar la institución. Además de los debates ideológicos propios de la época —por ejemplo, la confrontación entre nacionalistas, socialistas y fascistas—, en la Universidad habían encontrado refugio, ámbito de expresión y espacio de actuación actores y grupos opuestos al régimen revolucionario. Para más, la solución de 1933 para la representación y participación de las corporaciones estudiantil y docente en la vida institucional (las academias de profesores y estudiantes), si bien generó nuevos espacios para la expresión y el debate ideológico, también abrió un escenario propicio para la confrontación de intereses y posturas.

En 1944 la situación política interna de la Universidad llega a su extremo cuando, a la renuncia del rector Brito Foucher, ocasionada por los conflictos que suscitó la designación de directores en la Escuela Nacional Preparatoria y la Escuela Nacional de Medicina Veterinaria, surgen en la escena dos fórmulas que pugnan por tomar el control de la institución. La mayoría de los consejeros universitarios acuerdan proceder según la normativa institucional, designando un rector provisional y posteriormente un rector definitivo, el doctor José Aguilar Álvarez. Simultáneamente, un grupo opositor, en el que participan renombrados profesores de distintas facultades, integra una fracción denominada “el Directorio”.<sup>13</sup> El grupo, además de designar un rector alternativo (Manuel Gual Vidal), se pronuncia por desconocer al Consejo Universitario en funciones, desconocer también a los directores de escuelas y facultades, a las academias de profesores y estudiantes, y abrir paso a un Congreso Universitario que se encargara de la formulación de una nueva Ley Orgánica.

Ideológicamente el Directorio guardaba afinidad con el nacionalismo revolucionario, con el laicismo, y también con la idea de una universidad al servicio de las causas populares. Varios de sus integrantes habían participado en las campañas de Vasconcelos, pugnan por el restablecimiento del orden universitario y por un nuevo esquema de relaciones entre la institución universitaria y el régimen del Estado.

Se consigue romper el *impasse* generado por esta confrontación mediante la intervención del presidente de la República (Manuel Ávila Camacho), quien convoca a los dos rectores (Aguilar Álvarez y Gual Vidal) y les comunica que la solución que propone la presidencia consiste en la integración de una “junta de avenencia”, conformada por los ex rectores Ignacio García Téllez (1929-1932), Manuel Gómez Morín (1933-1934), Fernando Ocaranza Carmona (1934-1935), Luis Chico Goerne (1935-1938) y Gustavo Baz Prada (1938-1940). Esta opción había sido presentada previamente al secretario de Educación, Jaime Torres Bodet, por Alfonso Caso, en ese momento colaborador del funcionario Torres Bodet, y por Eduardo García Máynez.

Desde su nombramiento, la junta tomó control del gobierno institucional, designó a Alfonso Caso Andrade rector provisional, elaboró las “Bases para el gobierno provisional de la institución” que determinaba la integración de un “Consejo Constituyente Universitario” con el mandato preciso de formular la nueva Ley Orgánica de la institución y las normas institucionales derivadas de ésta.

<sup>13</sup> Integraban el Directorio los profesores Manuel Gual Vidal, Raoul Fournier, Agustín Yáñez, Octavio Medellín Ostos, Juan Gómez Piña, Alberto Trueba Urbina, Alfredo Corona, Manuel Calvillo y Manuel Mayagoitia.

El Consejo Constituyente fue instalado, en agosto de 1944, con un total de setenta delegados, quince representando al conglomerado estudiantil. Para preparar un anteproyecto, a partir del contenido de las “Bases...”, el rector designó a Antonio Carrillo Flores, Eduardo García Máynez, Virgilio Domínguez e Ignacio González. Esta “Comisión de Estatuto” presentó el documento correspondiente al Consejo Constituyente el 22 de noviembre de 1944. El órgano colegiado discutió, modificó y finalmente aprobó el proyecto en nueve sesiones, del 29 de noviembre al 18 de diciembre. Uno de los puntos de mayor debate, que al cabo implicó la negativa de los consejeros estudiantes de aprobar el proyecto, fue la supresión de las academias como órganos de representación de las corporaciones académicas en el gobierno institucional.<sup>14</sup>

Una vez aprobada por el Consejo Constituyente, la iniciativa fue inmediatamente remitida al Congreso, en donde se analizó, discutió y al cabo fue aprobada con sólo dos adiciones. La primera, propuesta por el Ejecutivo, el reconocimiento e independencia de las sociedades de alumnos. La adición sugerida y aprobada se plasmó en el artículo 18 de la norma, que indica:

Las sociedades de alumnos que se organicen en las escuelas y facultades y la federación de estas sociedades, serán totalmente independientes de las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México y se organizarán democráticamente en la forma que los mismos estudiantes determinen.

Aunque esta redacción de ninguna manera zanjaba el tema de la representación y participación estudiantil a través de las antiguas academias, al menos buscaba reflejar en la norma un punto de vista en favor de las demandas políticas del estudiantado. La segunda adición se refiere al otorgamiento de una franquicia telegráfica y postal (Artículo 18). La Ley Orgánica de la UNAM fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1945. El Consejo Constituyente sesionó aún en los primeros meses de 1945 para diseñar y aprobar el Estatuto General correspondiente a la Ley Orgánica.

El derrocamiento de la rectoría universitaria de Brito Foucher y la gestación de la ley orgánica de 1945 señalan una inflexión fundamental en la historia de la Universidad de México: por un lado indican el comienzo de la declinación definitiva de las fuerzas derechistas en la institución; por otro anuncian el inicio de un pro-

<sup>14</sup> Sobre el proceso de aprobación de la Ley Orgánica de 1944 véase Manuel González Oropeza, *Génesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM, 1980, y Mario Melgar Adalid, “La Ley Orgánica de la UNAM”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año xxv, núm. 73, 1992, pp. 78-96.

ceso de modernización global de la institución que busca adaptarla al proceso desarrollista. Las relaciones entre la Universidad y el Estado cambiarían radicalmente: de antagonismo irreconciliable se convirtieron en idilio juvenil. Estas nuevas relaciones se asentaron en un sólido acuerdo entre los grupos liberales, que controlaron a partir de entonces la Universidad, y el Estado de la Revolución, un acuerdo que encontraba su sustento material en un desarrollo nacional que abría con generosidad las puertas del éxito a las masas de egresados universitarios.

Entre 1970 y 2000 la UNAM vive una intensa actividad en todos sus órdenes.<sup>15</sup> Sus actores y sus procesos se multiplican en términos cuantitativos y se diversifican en términos cualitativos. A su vez, aunque a un ritmo menos intenso que otros ámbitos, el gobierno universitario experimenta transformaciones que busca responder a la creciente complejidad institucional.

A lo largo de esas tres décadas, la UNAM estuvo dirigida por seis rectores. Dos de ellos ejercieron por dos periodos: el doctor Guillermo Soberón y el doctor José Sarukhán. Dos rectores completaron sólo un periodo: el doctor Octavio Rivero y el doctor Jorge Carpizo, y dos rectores no llegaron a concluir el periodo para el cual fueron designados: el doctor Pablo González Casanova y el doctor Francisco Barnés. Se trata de casi 30 años, de los que más de la mitad fue ocupada por los rectores Soberón y Sarukhán, y que se refleja en el enorme influjo que ejercieron en la institución que hoy tenemos. Lo anterior no significa que el resto de rectores no tuvieran una influencia efectiva, sino que ocho años de gestión permitirían una impronta mucho más fuerte y visible en la vida institucional.

El rector González Casanova (1970-1972) es quien inaugura la década de los setenta y preside la institución surgida del movimiento de 68 y de la emergencia social y estudiantil de la década anterior. El sociólogo y ex director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales genera un proyecto de reforma universitaria de gran singularidad y con enormes repercusiones en la Universidad de hoy. La ampliación y la diversificación institucional de los setenta se inicia sin duda con la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades, del Sistema de Universidad Abierta y del programa de descentralización que constituyeron la base del ideario de reforma de González Casanova. Este programa daría lugar al establecimiento de una de las más innovadoras creaciones de la Universidad, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP), mismas que con el paso de los años alcanzarían el rango de facultades multidiciplinarias.

<sup>15</sup> Hugo Casanova, "Crecimiento y complejidad: la UNAM entre 1970 y 2000", en R. Marsiske, *La Universidad de México: un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, UNAM, 2001.

González Casanova impulsó el surgimiento de grupos universitarios innovadores tales como el “Consejo de la Nueva Universidad”, en el cual logró articular a universitarios con ideas propias y hasta críticas respecto a las líneas institucionales. Aunque el grupo no tuvo un desarrollo ulterior, vale la pena destacar cómo el rector buscaba dar expresión a posiciones e ideas diferentes a las institucionales. Por una desafortunada conjunción de elementos de política gubernamental e interna, de sindicalismo y de *porrismo*, el rector renunció de manera forzada y precipitada a los dos años y medio de su gestión. El doctor González Casanova se fue de triste manera, de una manera injusta, con una enorme distancia frente al presidente Luis Echeverría, quien termina confrontando al rector y a la institución misma.

El doctor Guillermo Soberón (1973-1980), hasta entonces coordinador de Investigación Científica de la UNAM, es quien asume la rectoría. El nuevo rector tiene dos momentos principales a lo largo de su doble gestión, el primero de restablecimiento institucional, y el segundo de reforma académica. En cuanto al primero, el doctor Soberón centra su estrategia en la administración como elemento central. Así, se planteará un esquema organizativo universitario por subsistemas de responsabilidad ubicados bajo la órbita del secretario general, del secretario general administrativo, de los coordinadores de investigación científica y humanística; del coordinador de extensión universitaria, del abogado general y del secretario de la rectoría.<sup>16</sup>

A la vez se implanta un definido esquema de control político que logra recuperar la estabilidad, merced a la contención de los muy diversos grupos que se articulan en la institución. Entre los mecanismos de contención instrumentados en esta gestión, se incluye el llamado a las fuerzas del orden público para contrarrestar las tensiones que generan grupos adversos a la institucionalidad. Esto es entendido por amplios sectores universitarios cuando se trata de contender con el *porrismo* o con la delincuencia de orden común. Sin embargo, el uso de la fuerza no resulta igualmente aceptado cuando la institución se encuentra en tensión ante demandas laborales de los trabajadores o reivindicaciones de los estudiantes, y éste es un tema que aún sigue generando controversias cuando se hace referencia a esta gestión.<sup>17</sup>

En el renglón académico, el doctor Soberón impulsa un proyecto fuerte y definido, y no obstante el evidente cambio de rumbo respecto a la gestión reformista de González Casanova, se logra institucionalizar los proyectos más característicos de dicho rector. Así, se consolidan el Colegio de Ciencias

<sup>16</sup> Hugo Casanova, *Planeación universitaria en México: la administración pública y la UNAM*, México, UNAM, 1995, p. 110.

<sup>17</sup> Rollin Kent, *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, México, Nueva Imagen, 1990.

y Humanidades, la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, así como el Sistema de Universidad Abierta. A la vez se impulsa el ámbito de la investigación de una manera altamente significativa, y además de la creación de infraestructura inmobiliaria, se generan estrategias para consolidar esa función universitaria.

Como se sabe, el rector Soberón también es un gran generador de infraestructura en términos de espacios e impulsa la construcción de la ciudad de la investigación científica y de la difusión de la cultura. En breve, la obra cultural de la Universidad se debe en buena medida a la gestión del doctor Soberón, con obras tan emblemáticas como la Sala Nezahualcōyotl y las salas de teatro, cine y danza ubicadas en el Centro Cultural Universitario.

La UNAM es una institución de contrapuntos y entenderla en plenitud obliga a ver su historia más allá de los rectores. Durante el soberonismo, en los complejos setenta —que fueron en realidad el post 68— hay una serie de movimientos universitarios de diversa intensidad, que llegarán a ejercer un importante contrapeso y que incluso pondrán en jaque las políticas de la institución. Se trata, una vez más, del sindicalismo universitario, pero también de otras manifestaciones, como la generada por el grupo constituido en torno a “Punto Crítico”, el cual planteará enormes retos a la gestión universitaria.<sup>18</sup>

Son movimientos que en su momento resultan difíciles de manejar para las autoridades universitarias, pero que es importante analizar en una perspectiva que rebase su propia coyuntura. Sin dar más rodeos, vale la pena señalar que tales movimientos alternativos —y hasta de resistencia institucional— contribuyeron de muy diversas maneras a la democratización de la vida política de México. Un buen número de los actores de estos movimientos logró consolidar sus proyectos en los sucesivos partidos políticos de la izquierda, en asociaciones civiles y culturales y en instituciones nacionales tan relevantes como el Instituto Federal Electoral. Los universitarios que durante los setenta ponían en aprietos a las autoridades universitarias, contribuirían más adelante a la renovación política de México.

La gestión que sucedió al influyente grupo organizado en torno al doctor Soberón fue la del doctor Rivero, quien pasó de una posición de gran optimismo a una situación muy difícil. En los ochenta el país emprendería sus tareas bajo la promesa del petróleo y de los recursos, de los que el presidente López Portillo llegó a afirmar: “tenemos que aprender a administrar la abundancia”. Los resultados, no obstante, serían muy diferentes, y de ese optimis-

<sup>18</sup> Susana García Salord, *El proceso de refuncionalización de la UNAM después del conflicto de 1968*, tesis de maestría en sociología, México, UNAM-FCPYS, 1985.

mo, se pasaría a una severa crisis económica que obligaría a replantear de manera radical las políticas universitarias.

En 1982 hubo otro hecho que en el ámbito externo a la Universidad resultaría de gran relevancia: la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que planteaba la obligatoriedad gubernamental de generar planes y programas. Esta tendencia llegaría a la propia UNAM y muy pronto la institución iniciaría un importante proceso de planeación. Aunque el plan de desarrollo institucional logró ser impulsado, sus resultados fueron infructuosos y el doctor Rivero no logró ser designado para un nuevo periodo, pues la Junta de Gobierno se inclinó por el abogado Jorge Carpizo.

El doctor Jorge Carpizo —se hace aquí referencia solamente a uno de los hechos más visibles de su gestión— lanza en su segundo año un documento titulado “Fortaleza y debilidad de la UNAM”, el cual hacía alusión a una serie de aspectos positivos de la Universidad. Sin embargo, el documento iluminaba de una manera muy significativa una treintena de puntos que el rector y su grupo de colaboradores entendían como los temas que estaban frenando la buena marcha de la institución.<sup>19</sup>

Entre los temas más señalados se encontraba el referido a las cuotas, a los exámenes y al pase reglamentado del bachillerato a la licenciatura. Tal planteamiento chocaría con la resistencia de los estudiantes y, poco tiempo después, con el estallamiento de una huelga estudiantil que marcaría un antes y un después para la gestión universitaria y, de manera especial, para la gobernabilidad institucional, pues lo que se evidenciaba era un notable desgaste de las formas tradicionales para la toma de decisiones. En tal sentido, una decisión que había sido avalada por el Consejo Universitario y cuestionada por apenas un pequeño grupo de estudiantes, era capaz de poner en jaque a la institución. El resultado era por demás aleccionador: ante la resistencia estudiantil, el Consejo Universitario retiraba su propuesta original y aceptaba la realización del Congreso Universitario para dirimir las diferencias con la comunidad.

El rector Carpizo no se presentó a la posibilidad de ser elegido para una nueva gestión y en la UNAM se abrió nuevamente la convocatoria para que la Junta de Gobierno designara a un rector que lo sucediera.

El doctor José Sarukhán es otro de los rectores que llega a su cargo después de un gran conflicto. El nuevo rector habrá de suceder a un rector que aunque había completado su gestión, también había dejado un importante compromiso para la institución con la realización del Congreso Universita-

<sup>19</sup> Hugo Casanova, “Planificación universitaria y movilización estudiantil: el Congreso Universitario de la UNAM, 1986-1990”, en R. Rodríguez y H. Casanova, *Universidad contemporánea: racionalidad política y vinculación social*, México, UNAM, CESU/Miguel Ángel Porrúa, 1994.

rio. Dicho evento colocaría frente a frente a quienes habían lanzado una propuesta de reforma institucional con quienes la habían confrontado. Se trataba de una situación cargada de simbolismo, pues en ese evento las formas verticales del gobierno universitario se veían cuestionadas y, aunque de manera fugaz, los actores de la institución lograban debatir en condiciones de una relativa igualdad.

Aunque hay diferentes interpretaciones, es posible afirmar que el congreso fue saldado de una manera positiva para ambas partes. Por un lado, quedaba ratificado el proyecto institucional que mantenía las estructuras de gobierno, la defensa de la Ley Orgánica, la creación de consejos académicos y la incorporación de proyectos de financiamiento alternativos. En el congreso se aprobaron diversos mecanismos de evaluación y planeación de la vida académica y se recuperó parte de la legitimidad que había sido puesta en cuestión en el periodo anterior.

Por otro lado, sin estar en un documento definido, los estudiantes y sus grupos afines ratificaban la negativa a las cuotas, la negativa a los exámenes departamentales y la defensa del pase reglamentado. Asimismo, lograban plantear una consistente defensa de la universidad pública y autónoma, así como un profundo cuestionamiento al conservadurismo y al autoritarismo universitario. Los estudiantes refrendaron la interlocución de su organización y cancelaron las medidas que originaron el conflicto ratificando un discurso a favor de la universidad pública y gratuita que constituía entonces la vanguardia del pensamiento crítico universitario.

Tales planteamientos, hoy retomados en el discurso institucional, serían fuertemente cuestionados con el discurso de la evaluación y la calidad. Y en ellos se fundamenta una de las reformas institucionales más significativas en la UNAM: la implantación de las políticas de evaluación del trabajo académico.

Al concluir la doble gestión del rector Sarukhán, la Junta de Gobierno designó como nuevo rector al doctor Francisco Barnés. En la historia reciente de la UNAM se suele recordar el plan que bajo el nombre del rector intentó la implantación de un sistema de cuotas. Sin embargo, el rector Barnés tenía una propuesta de renovación institucional con mayores aspiraciones que la que lo llevó a la renuncia forzada. Los análisis históricos sobre la UNAM seguramente tendrán mucho que decir sobre una gestión cuyos planteamientos iban más allá de las cuotas y que, según estudios recientes, fue sometida a fuertes restricciones económicas por el gobierno zedillista.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Roberto Rodríguez, "A diez años de la huelga en la UNAM: el transfondo económico", *Campus Milenio*, núm. 344, 5 de noviembre de 2009.

En la propuesta de Barnés se consideraba la conformación de un esquema de red de campus —con ecos de los modelos de California o de París en la Sorbona—, y él pensaba que a partir de este esquema los diferentes *campi* se irían descentralizando de una manera efectiva. También se planteaba el fortalecimiento de la colegialidad y la academia, se apelaba a un mayor compromiso institucional ante los estudiantes y existían planteamientos para generar licenciaturas y posgrados de mayor exigencia, de generar un liderazgo en la investigación y de propiciar una mayor rendición de cuentas de la Universidad.

De todo ello, cuando fue impulsada la reforma al Reglamento General de Pagos, no quedó nada. En la institución se olvidó que alguna vez hubo un esquema razonable de reforma y se llegó a un estado que cerró la UNAM por casi un año. De la radicalización de las posiciones se llegó al rompimiento del tejido universitario y de ahí a la desazón institucional.<sup>21</sup>

Pese a lo anterior, la institución recuperó la fortaleza y antes de aventurar hipótesis que sugieran “soluciones milagro”, conviene recordar que Burton Clark, uno de los autores más significativos del campo de la educación superior, sostiene que las universidades son entidades de fondo pesado (*bottom heavy*) y eso les da un carácter especial.<sup>22</sup> El peso de las instituciones universitarias está en la base y lo que les da consistencia no está en la cúspide sino en su trabajo sustantivo y cotidiano: en la docencia y la investigación, es decir, en el vínculo que se establece en torno al trabajo académico y el saber. Muy probablemente sea ésa la fuerza que permitió a la UNAM recuperar su vida regular en un plazo muy corto.

#### LA UNIVERSIDAD NACIONAL, 2000-2010

El periodo del año 2000 al 2010 representó no solamente una nueva fase para la historia institucional, sino que constituyó una nueva etapa para el país. En la primera década del siglo XXI se vivió en México una reconfiguración de las élites políticas mexicanas derivada en gran medida de la alternancia partidista. Dicha década se caracterizó por un marco político en constante deterioro, un ambiente financiero inestable, el crecimiento de la pobreza, el as-

<sup>21</sup> Entre los textos que abordan este conflicto véanse María Rosas, *Plebeyas batallas: la huelga en la Universidad*, México, Era, 2001; Octavio Rodríguez Araujo, *El conflicto en la UNAM (1999-2000): análisis y testimonios de los consejeros universitarios independientes*, México, El Caballito, 2000; Guillermo Sheridan, *Allá en el campus grande*, México, Tusquets, 2000; Fernando Curiel, *La universidad en la calle*, México, Factoría Ediciones, 2001.

<sup>22</sup> Burton Clark, *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, Berkeley/Los Ángeles/Londres, University of California Press, p. 234.

censo de la inseguridad y un régimen educativo poco propicio a la universidad pública. También puede hablarse en esta década de una suma de tensiones que llevaron, en la gestión del rector De la Fuente, a un relativo distanciamiento de la Universidad frente al poder público. Y se insiste en el carácter relativo del distanciamiento, pues aunque la relación entre el gobierno y la Universidad se alejó de los cauces de entendimiento sobre todo en materia de financiamiento, dicha relación se mantuvo en los niveles mínimos.

El rector De la Fuente llegó a la UNAM en 1999 para atender una crisis institucional que, por sus altos costos institucionales y sociales, representó la más profunda y grave de la historia de la UNAM. Las medidas impulsadas por el nuevo rector y su equipo serían muy polémicas, pues junto a un discurso explícito de diálogo y de recuperación de la comunidad universitaria, se vivió la entrada al campus central de un cuerpo policial y el encarcelamiento de centenares de universitarios.<sup>23</sup>

Este hecho, difícil de sobrellevar por la propia comunidad, marcaría una desconfianza inicial hacia el rector, pero también representaría la condición para la recuperación del campus central por parte de las autoridades. Así, de manera lenta pero inexorable, la institución lograba regresar a la normalidad. La estrategia fue compleja: desactivar el conflicto y aislar la beligerancia. Seguían existiendo algunos focos de resistencia en los espacios tradicionalmente activos, pero las autoridades lograban atenuar y luego contener el conflicto mediante diversas vías, unas de control político —y aun policiaco— y otras que prometían impulsar un proceso de reforma universitaria.

Al lado de la recuperación de la institucionalidad, surgiría otra estrategia: la recuperación de la imagen de la UNAM, tanto dentro como fuera del país. En tal escenario, los *rankings* adquirieron un enorme protagonismo y se convirtieron en uno de los principales escaparates en los que se asentó la nueva imagen de la UNAM y que la colocaba en la órbita mundial de las universidades. Así, la UNAM se valora esta vez al lado de Harvard, Yale, Oxford y la Sorbona, entre otras universidades. Y, por supuesto, no se está poniendo aquí en duda el carácter serio y comprometido de diversos sectores de la institución, los cuales no necesitan campaña alguna, sino que se está resaltando la estrategia para que la UNAM fuera reconocida, antes que por la crisis de 1999-2000, nuevamente por sus aportes académicos.

En el nuevo escenario político nacional, la UNAM construye de manera paulatina su nuevo papel: es una institución que genera un juicio crítico y ponderado ante los problemas nacionales. Así, adquiere una mayor fuerza

<sup>23</sup> “Mensaje del rector Juan Ramón de la Fuente en su toma de posesión” (19 de noviembre de 1999), en Juan Ramón de la Fuente, *Cuatro mensajes y dos entrevistas: el conflicto de 1999*, México, UNAM, 2000, p. 9.

no solamente frente al Estado o el gobierno, sino de cara al conjunto social. También se acerca a otras fuerzas políticas, por ejemplo, al gobierno de la ciudad de México, así como a las fracciones parlamentarias de la oposición. El ideario institucional se renueva y los temas de la autonomía, la gratuidad, la democratización y el compromiso social se suman a los planteamientos de calidad y exigencia académicas.

La reconformación de las élites políticas permitía que la Universidad construyera una nueva identidad ante un gobierno situado esta vez más ostensiblemente a la derecha del espectro político nacional.

En el plano académico, la gestión del rector De la Fuente impulsó reformas discretas. Entre éstas cabe incluir las reformas al posgrado, el programa de movilidad estudiantil, la mejora del bachillerato, así como la acreditación y evaluación de las licenciaturas.

#### LA UNIVERSIDAD HOY

En noviembre de 2007 fue designado el doctor José Narro para desempeñarse como rector de la UNAM hasta noviembre de 2011. En lo que respecta al contexto nacional, bien podría expresarse que las tendencias definidas a principios de la década se mantienen. Así, la alternancia partidista del año 2000 ha devenido en un régimen político con enormes problemas de eficacia y operatividad. De la incertidumbre política y financiera de los inicios del régimen se ha pasado a un estado en el cual predominan la inseguridad, un fuerte deterioro social y una creciente violencia que se ha extendido a todos los ámbitos de la vida social. Existe además una fuerte pérdida de la confianza ciudadana en las instituciones políticas y las voces de los políticos son a menudo descalificadas.

En ese escenario, la UNAM ha cumplido un papel que, aunque arriesgado para algunos, puede contribuir a la discusión seria e informada de los grandes problemas nacionales. En tal sentido, sin ánimo alguno de promoción a la figura del rector —que ya en casa tiene bastantes temas y preguntas por resolver—, resulta claro el peso del rector de la UNAM en la atención a los temas nacionales. Así, en la perspectiva actual la Universidad ha constituido un referente social con un peso significativo. Y no se alude aquí a la dimensión política de la Universidad o a su participación en la disputa por el poder, sino a la responsabilidad con la cual participa en el debate a partir de sus tareas sustantivas y con base en los campos de la filosofía, las ingenierías, las ciencias políticas y el derecho, por citar solamente algunas de las disciplinas cultivadas por los universitarios.

Hoy en la UNAM sigue vigente el discurso institucional a favor de la universidad pública, de la universidad nacional, de la universidad autónoma y de la reforma universitaria, que es uno de los temas ya tratados históricamente por el hoy rector Narro.<sup>24</sup> La gestión actual mantiene un énfasis en los estudiantes del bachillerato, de la licenciatura y del posgrado. Hay un compromiso institucional que comienza a atender un tema vedado hasta hace muy poco: la expansión de la matrícula y la creación de nuevas entidades de docencia. En el 2011 sigue vigente una idea de reforma universitaria que podría posicionar a la institución de cara al futuro. Ésa es, probablemente, la mayor responsabilidad que enfrenta la gestión universitaria actual: dar los pasos necesarios para superar sus retos acumulados y para construir la universidad del nuevo centenario.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Curiel, Fernando, *La revuelta: interpretación del Ateneo de la Juventud (1906-1929)*, México, UNAM, 1999.
- Dill, David, "The management of academic culture: Notes on the management of meaning and social integration", *Higher Education*, vol. 11, núm. 3, 1982, pp. 303-320.
- Fell, Claude, *José Vasconcelos: los años del águila (1920-1925). Educación, cultura e iberoamericanismo en el México postrevolucionario*, México, UNAM, 1989.
- García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM, III, 2005.
- Garcíadiego, Javier, *Rudos contra científicos: la Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, México, UNAM7CESU, El Colegio de México, 1996.
- Guevara Niebla, Gilberto, "La educación superior en el ciclo desarrollista de México", *Cuadernos Políticos*, núm. 25, julio-septiembre de 1980, pp. 54-70.
- De María y Campos, Alfonso, *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*, México, UNAM, 1975.
- Marsiske, Renate, "El movimiento estudiantil de 1929 y la autonomía de la Universidad de México", *Revista de la Educación Superior*, vol. XI (4), núm. 44, octubre-diciembre de 1982.
- Ordorika, Imanol, *La disputa por el campus: poder, política y autonomía en la UNAM*, México, UNAM, CESU/Plaza y Valdés, 2006.

<sup>24</sup> José Narro, "El Grupo de Trabajo y la reforma de la UNAM", *Grupo de Trabajo del Consejo Universitario: los primeros pasos hacia el Congreso para la Reforma de la UNAM, 2001-2002*, México, UNAM, Coordinación General de Reforma Universitaria, 2002.

Ramírez, Celia, “Las academias, presencia estudiantil en la Universidad Autónoma de México”, en Renate Marsiske (comp.), *Los estudiantes: trabajos de historia y sociología*, México, UNAM, CESU, 1989, pp. 224-260.

Valadés, Diego, *El derecho académico en México*, México, UNAM, IJ, 1987.



# EL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL, BASTIÓN DE LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA EN MÉXICO

MAX CALVILLO VELASCO  
LOURDES ROCÍO RAMÍREZ PALACIOS  
TOMÁS RIVAS GÓMEZ

## INTRODUCCIÓN

EN EL ÁMBITO EDUCATIVO del México posrevolucionario, para referirse al desarrollo de la educación tecnológica es imprescindible mencionar al Instituto Politécnico Nacional, fundado, entre otras razones, con el objetivo de promover el desarrollo nacional en diversos campos del avance tecnológico y de la investigación científica, al mismo tiempo que abría oportunidades educativas y de desarrollo profesional para los jóvenes de los estratos sociales menos favorecidos del país. Durante quince lustros, no solamente ha desempeñado un papel toral en la educación técnica, sino que ha constituido la columna vertebral del sistema educativo tecnológico del país. Para abordar esta somera revisión de su trayectoria histórica, se pondrá especial énfasis en sus propuestas educativas y sus transformaciones académicas.<sup>1</sup>

## ANTECEDENTES

Antes de la Revolución, la educación en México estaba al alcance casi exclusivamente de la clase media urbana y de los ricos. Los esfuerzos para proporcionar educación a las masas populares del país no habían sido exitosos. A lo largo del porfiriato se establecieron escuelas; algunas de ellas tenían el carácter de técnicas o, como se les decía en la época, industriales, y abarcaban diversos niveles educativos. Dentro de este grupo de escuelas, una que había traspasado el siglo era la Escuela Nacional de Artes y Oficios, la cual había registrado algunos cambios en su nomenclatura, pero conservaba la esencia de su creación. Otra era la Escuela de Comercio, por donde habían

<sup>1</sup> Para una visión de la historia del Politécnico más amplia y con diferentes enfoques —político, movimientos estudiantiles, oferta educativa, infraestructura, deportes, entre otros— puede consultarse *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional*, 4 ts., México, Instituto Politécnico Nacional, Dirección General, Presidencia del Decanato, 2006.

pasado importantes personajes del régimen, ya fuese como profesores o como directivos.

El movimiento revolucionario poco había afectado el desarrollo de las escuelas, puesto que éstas siguieron trabajando, en la medida de lo posible y hasta donde sus recursos alcanzaban. Pero no lograron concretarse diversos proyectos educativos: la falta de recursos hizo que las escuelas trabajaran de manera aislada y sin proyectos definidos; sin embargo, se dieron algunos intentos esporádicos por manejar la educación en el país. Tal fue el caso del presidente de la convención revolucionaria, Eulalio Gutiérrez, quien colocó a José Vasconcelos al frente de la Secretaría de Instrucción Pública en 1914.<sup>2</sup>

A partir de 1915 y con el triunfo de la corriente revolucionaria constitucionalista, la paz comenzó a restablecerse en el país. En ese mismo año el gobierno de Venustiano Carranza reformó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, transformando sus secciones en direcciones generales. Entre éstas se hallaba la Dirección General de Enseñanza Técnica. La justificación para su creación fue el abandono en que se encontraba la industria nacional; su objetivo, además de promover la industria local, fue ofrecer a las clases populares un medio de vida para lograr un mejor nivel. Para lograr esta meta se proponía ofrecer carreras de formación y especialización técnica, lo cual multiplicaría el número de obreros para la industria nacional. La dirección no desperdició las aportaciones hechas por Félix F. Palavicini, quien había propuesto impulsar la educación técnica; de esta manera, la Escuela Nacional de Artes y Oficios fue transformada en 1915 en Escuela Práctica para Ingenieros Mecánicos, Electricistas y Mecánico Electricistas (EPIMEME). Al contar con talleres, desde hacía años, no descuidó la formación de maestros y obreros de taller. Este cambio marcó el inicio de un nuevo camino en la historia de la educación técnica en México, no sólo en el número de escuelas, sino en sus aspiraciones académicas.<sup>3</sup>

Después de promulgada la nueva Constitución en 1917, el Ministerio de Instrucción Pública fue suprimido y la educación básica quedó en manos de los municipios. A pesar de la importancia que las escuelas técnicas tenían hasta entonces, volvieron a trabajar de manera aislada y pasaron a depender de los gobiernos locales, los cuales, por la misma falta de presupuesto, tuvieron que cerrar muchas de ellas. En 1920, luego de la muerte de Carranza, Adolfo de la Huerta, durante su breve interinato de seis meses, impulsó

<sup>2</sup> Cfr. Max Calvillo Velasco y Lourdes Rocío Ramírez Palacios, *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional*, t. 1, México, Instituto Politécnico Nacional, Dirección General, Presidencia del Decanato, 2006, p. 48.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 49.

un proyecto de educación federal; para ponerlo en marcha nombró a José Vasconcelos rector de la Universidad Nacional.<sup>4</sup>

#### LA CREACIÓN DEL DETIC

En diciembre de 1920 Álvaro Obregón ocupó la presidencia y retomó los planteamientos del proyecto educativo de De la Huerta, impulsó la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y nombró secretario a Vasconcelos. El proceso para llevar la educación a la gran masa de la población se dio con el establecimiento de la SEP de acuerdo con la ley aprobada en julio de 1921. En septiembre del mismo año, Roberto Medellín Ostos presentó a Vasconcelos un proyecto para establecer nuevas escuelas técnicas, particularmente las de ferrocarrileros y de industrias textiles; éste fue aceptado una vez establecida la Secretaría.<sup>5</sup>

Entre 1921 y 1925 se dieron diversos intentos por organizar, bajo una dirección adecuada, las distintas escuelas técnicas que existían en el país. En marzo de 1921 se creó la Dirección de Educación Técnica para manejar las escuelas de carácter industrial y comercial, a fin de hacer más eficientes las labores encomendadas a estos planteles. Fue notoria la falta de otros centros educativos para otras actividades de carácter técnico; algunas fueron consideradas nuevas y otras ya habían sido establecidas; más tarde algunos centros fueron clausurados por no haber dado los resultados que se esperaban.<sup>6</sup> En ese año se formó una comisión para presentar un proyecto de ley relativa a la enseñanza técnica. Para diciembre de 1922 se publicó el proyecto de Ley de la Dirección de Enseñanza Técnica, en el que se presentaba la revisión de los cursos, planes y programas para mejorar las actividades de las escuelas, destacando la importancia de los cursos de carrera, sin desatender los cursos libres como una elección para los alumnos que tenían que trabajar, o para que los obreros se especializaran en la actividad que ya desempeñaban.

Diversas escuelas comenzaron a funcionar, aunque de manera muy precaria, debido a la falta de presupuesto, lo cual dificultó su consolidación. Entre éstas existieron algunas destinadas a obreros para su especialización por medio de cursos nocturnos; algunas otras, como la Escuela Hogar para Señoritas Gabriela Mistral, se dirigieron a este sector poblacional en apoyo a la alta demanda que tenían las llamadas escuelas domésticas. Otra fue la

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>5</sup> *Boletín de la Secretaría de Educación Pública*, t. I, núm. 1, México, SEP, mayo de 1922.

<sup>6</sup> *Cfr.* Calvillo y Ramírez, *op. cit.*, p. 60.

Escuela Nacional de Maestros Constructores, fundada en 1922, para formar maestros constructores bien preparados, que fungieran como auxiliares de los ingenieros.<sup>7</sup> Al fracasar el proyecto de la escuela para ferrocarrileros, acremente impugnada por los sindicatos, se inauguró otra en su lugar, con un nombre y una orientación distintos, buscando llenar el vacío que había dejado la antigua Escuela de Artes y Oficios, al convertirse en la Escuela de Ingenieros Mecánicos y Electricistas (EIME). El Instituto Técnico Industrial (ITI), que fue el nombre que finalmente se le dio, inició sus labores en julio de 1924 y recibió a muchachos mayores de 15 años que hubieran terminado la primaria elemental, a quienes se les ofrecían cursos para mecánicos, automovilistas, electricistas y técnicos en artes gráficas, cada uno con diversas especialidades.<sup>8</sup>

En 1924 el presidente Plutarco Elías Calles designó a José Manuel Puig Casauranc al frente de la SEP. Éste inició la reorganización de la Secretaría para aumentar su control burocrático y su eficiencia. Las escuelas técnicas que habían estado bajo el control del Departamento Escolar se independizaron de éste y a partir del 1o. de enero de 1925 se pusieron bajo el control de una dependencia especializada llamada Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial (DETIC);<sup>9</sup> el nuevo departamento quedó bajo la dirección del ingeniero militar Miguel Bernard.

El objetivo del DETIC fue darles una orientación más definida y moderna a las escuelas; se consideró una ventaja que técnicamente, cuando menos, dependieran de ese departamento. La creación de un departamento administrativo y una oficina de estadísticas en el interior del DETIC reflejaron la tendencia de dar una nueva alineación a los objetivos, planes y programas de las escuelas; asimismo, se procuró su homogeneización, pues no llevaban los mismos planes, programas ni grados de instrucción.

En diciembre de 1925 las escuelas nocturnas y los centros de desanalfabetización dejaron de depender del DETIC, en virtud de que impartían enseñanza elemental y, por lo tanto, pasaron a depender del Departamento de Primarias y Normales.<sup>10</sup> Una de las novedades pedagógicas que se dieron en las escuelas técnicas fueron las prácticas y visitas realizadas por los alumnos a las fábricas y plantas industriales, lo cual los acercaba al mercado laboral y

<sup>7</sup> A partir de su creación, esta escuela recibió, casi indistintamente, diferentes nombres, tanto en publicaciones como en documentación de carácter oficial.

<sup>8</sup> Informe del DETIC, 1924, Archivo Histórico de la Secretaría de Educación Pública (AHSEP), Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial (DETIC), caja 9, exp. 12.

<sup>9</sup> *Noticia estadística sobre la educación pública de México correspondiente al año de 1925*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1927 (Publicaciones de la Secretaría de Educación Pública), pp. 174-175.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 176.

favorecía su preparación, ya que en éstas se les presentaban problemas reales que los orillaban a pensar y aportar soluciones a los mismos.

En 1929 el presidente sustituto Emilio Portes Gil afrontó las protestas estudiantiles con la expedición de la ley que otorgó la autonomía a la Universidad Nacional. Si bien en el ámbito de la enseñanza técnica se dio continuidad a los programas y escuelas que dependían del DETIC, la autonomía tuvo repercusión en las escuelas técnicas; por momentos se consideró su integración a la Universidad, pero la realidad fue distinta; lejos de integrarlas al sistema universitario, era mucho más probable que se le enfrentaran como un sistema alternativo, distinto y, hasta cierto punto, contrapuesto al universitario.<sup>11</sup> La década de los años treinta se iniciaba con nuevas perspectivas para las escuelas de enseñanza técnica; a pesar de los diversos problemas que debían enfrentar, comenzaría una etapa de consolidación de estos planteles.

#### LA ESCUELA POLITÉCNICA NACIONAL DE 1932

La administración de Pascual Ortiz Rubio, con todo y sus penurias, se esforzó por tratar de organizar un verdadero sistema de enseñanza técnica. Los variados y costosos esfuerzos, las experiencias y conocimientos reunidos permitieron establecer conclusiones sobre lo que no debía hacerse en materia educativa. De enero a noviembre de 1931, el ingeniero Juan de Dios Bátiz hizo una nueva revisión de las escuelas técnicas y, auxiliado por una comisión, expuso una propuesta para integrar centros educativos de niveles y orientaciones muy diversos. En noviembre de 1931, Narciso Bassols, designado secretario de Educación Pública, calificó a la educación técnica de suma importancia para el país y encomendó su dirección a Luis Enrique Erro,<sup>12</sup> quien se encontró con la oportunidad de poner en marcha un nuevo proyecto, gracias a los aportes y lineamientos de Bátiz. Estas ideas se vieron reflejadas en la llamada Escuela Politécnica Nacional (EPN), la cual, al parecer, estaba ya planeada desde que Bátiz dirigió el DETIC, y su ejecución se programó para el inicio de 1932. La importancia de este nuevo intento radicaba en que se hablaba de establecer un nuevo sistema educativo, y no sólo de reordenar el ya existente. El proyecto de EPN no hacía referencia a un edificio o a una sola institución, sino a todo un sistema de enseñanza.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Calvillo y Ramírez, *op. cit.*, pp. 79-86.

<sup>12</sup> *La obra educativa de Narciso Bassols: documentos para la historia de la educación pública en México. Declaraciones, discursos, decretos, tesis y acuerdos*, recolección y estudio preliminar de Antonio Luna Arroyo, México, Patria, 1934, p. 3.

<sup>13</sup> Calvillo y Ramírez, *op. cit.*, p. 97.

La novedad de este proyecto radicó en establecer un sistema de enseñanza que fuera progresivo, preparando a los alumnos desde la formación básica hasta llegar a los estudios superiores, para lograr la mejor preparación de éstos y, por consiguiente, la obtención de excelentes resultados. Se planificó de manera ascendente y se buscó la existencia de un organismo que dotara de alumnos debidamente preparados a las escuelas superiores, por lo que la parte medular del nuevo sistema sería la preparatoria técnica, la cual no correspondería a un edificio determinado, de modo que este nivel educativo quedó distribuido en los locales correspondientes al ITI, a la ENMC y a la EIME. Para ingresar a la preparatoria sólo se requería haber terminado la primaria; los cursos de la preparatoria técnica duraban cuatro años, en los que no se estudiaban humanidades: las materias principales eran las matemáticas, el dibujo, los trabajos en laboratorios y talleres y todas aquellas materias que permitieran a los jóvenes tener una formación más práctica, la cual los encaminaría a las escuelas superiores de enseñanza técnica.<sup>14</sup> En este sentido, la preparatoria técnica cumpliría una función de escuela vocacional y de estudios previos para las escuelas superiores.

La EPN sólo incluyó dos escuelas superiores, las que tenían mejor organización y que ya funcionaban anteriormente, con buenos resultados: la EIME, que en abril de 1932 fue clasificada como superior; y apenas unas semanas después, con base en un acuerdo emitido por Bassols, quedó establecido su nombre definitivo como Escuela Superior de Ingenieros Mecánicos Electricistas (ESIME).<sup>15</sup> La segunda resultó de la transformación de la Escuela Nacional de Maestros Constructores, que a partir de entonces se llamó Escuela Superior de Construcción (ESC).<sup>16</sup>

A pesar de estos planteamientos, los problemas políticos frenaron el desarrollo de la EPN; si bien Bassols continuó como secretario de Educación tras la renuncia del presidente Ortiz Rubio en septiembre de 1932, su posterior salida en medio de fuertes polémicas en el ámbito educativo dejó en suspenso el proyecto de reordenar las escuelas técnicas.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>15</sup> Oficio de Carlos Vallejo Márquez al director de la Escuela Superior de Mecánica y Electricidad, México, 8 de abril de 1932; circular de Luis Enrique Erro, jefe del Departamento de Enseñanza Técnica, a los jefes de oficina y directores de escuelas, México, 21 de mayo de 1932, ambos reproducidos en el *Libro de oro conmemorativo del cincuentenario de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica*, México, Instituto Politécnico Nacional, 1966, pp. 37 y 44.

<sup>16</sup> Acuerdo ministerial de Narciso Bassols, 17 de marzo de 1932, citado por Joaquín Sánchez Hidalgo B., *Trazos y mitos de una utopía: la institución politécnica*, México, Sociedad de Arquitectos del Instituto Politécnico Nacional, 2000, p. 53.

LA CREACIÓN DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL,  
SUS PRIMEROS AÑOS (1936-1948)

Para hablar de la creación del Instituto Politécnico Nacional se tiene que hacer referencia a tres aspectos principales: la experiencia adquirida en los años previos, como el proyecto de la EPN y la preparatoria técnica, además de las escuelas que formaban parte del DETIC; en segundo término, la política educativa delineada en el Plan Sexenal, aprobado en 1933, en el cual ya se mencionaba la creación de una institución de orientación profesional para discernir las aptitudes y la vocación de las personas encaminadas a recibir la enseñanza técnica;<sup>17</sup> y, por último, la educación socialista que, tras arduas discusiones en el Congreso, se implantó justamente al iniciar el sexenio del general Lázaro Cárdenas.<sup>18</sup> Resulta notorio que todos los gobiernos posrevolucionarios tuvieron buenas intenciones respecto a la educación técnica; la experiencia acumulada resultó decisiva, pero es indudable que el cambio de gobierno trajo consigo la decisión política de impulsar el proyecto del Politécnico.

La responsabilidad directa del proyecto del Politécnico quedó en manos del ingeniero Juan de Dios Bátiz, quien volvió a ocupar la dirección del DETIC en febrero de 1935.<sup>19</sup> El funcionario fijó como antecedente inmediato el Plan Sexenal al decir del proyecto “... para realizar el mandamiento de crear la Escuela Politécnica Nacional, que aparte de constituir una disciplina a lo estatuido por el Plan Sexenal y por el programa educativo del gobierno, correspondiente al año de 1935, ha sido un anhelo insistente y especial del ciudadano presidente de la república”.<sup>20</sup> A lo largo de 1935, y con diversas dificultades, se fueron estructurando, revisando e implantando los planes y programas que deberían guiar a la nueva institución. El DETIC fue el encargado de coordinar y dirigir al IPN, el cual se definió como un organismo complejo y múltiple a través del cual el departamento impartiría en lo sucesivo sus enseñanzas. Dada su nueva estructura, el departamento cambió su nom-

<sup>17</sup> Lázaro Cárdenas, *Plan Sexenal*, México, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional Editorial, s/f, p. 36 (Materiales de cultura y divulgación. Documentos, 1).

<sup>18</sup> Jesús Sotelo Inclán, “La educación socialista”, en Fernando Solana, Raúl Curiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Historia de la educación pública en México*, México, Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 234-263.

<sup>19</sup> Oficio de Mariano Moctezuma al director de Correos y Telégrafos, México, 27 de febrero de 1935, AHSEP, *Colección de personal sobresaliente*, expediente B1/9.

<sup>20</sup> *Memoria relativa al estado que guarda el ramo de Educación Pública el 31 de agosto de 1935*, t. I, Exposición, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1935, p. 96.

bre al agregársele la palabra 'superior', para quedar como Departamento de Enseñanza Superior Técnica, Industrial y Comercial (DESTIC).<sup>21</sup>

A lo largo de 1936 se fueron dando las adecuaciones necesarias para la integración del Politécnico; los ajustes no fueron fáciles, pero se puso en marcha la nueva institución. La naciente escuela cubría diversas ramas del conocimiento; abarcaba las ingenierías, desde el área de físico-matemáticas, las ciencias económico-sociales y las médico-biológicas, estas últimas como un aporte novedoso al sistema de enseñanza técnica. El IPN inició labores con cuatro niveles educativos: *a)* las escuelas prevocacionales, *b)* las escuelas vocacionales, *c)* las enseñanzas especiales y para obreros, que eran derivaciones laterales, y *d)* las escuelas profesionales.<sup>22</sup> Como se puede ver, la preparatoria técnica que se estableció en 1932 fue sustituida por dos ciclos de dos años de duración cada uno, dando paso a la prevocacional y la vocacional. En 1936 abrieron sus puertas cinco escuelas prevocacionales en la ciudad de México, las cuales fueron distribuidas por diversos rumbos, con lo cual se buscaba cubrir en su extensión el Distrito Federal. Con la notoria intención de abrir oportunidades a jóvenes de muy diversas regiones, en el resto del país se crearon once escuelas prevocacionales.

Hubo una diferenciación entre las prevocacionales, pues a pesar de que todas tenían el carácter de impartir educación inicial en el área técnica, tuvieron que adecuarse con base en la demanda de alumnos, de manera que se crearon las prevocacionales tipo A o universales, en las que se impartía educación técnica orientada a cualquiera de las ramas comprendidas en el siguiente nivel; el de las vocacionales, que eran de ciencias físico-matemáticas, económico-sociales y biológicas. En segundo término estaban las prevocacionales tipo B, destinadas exclusivamente a las ramas de ciencias económico-sociales y biológicas, en las que se admitía a educandos de uno u otro sexo, pero se vislumbraba una numerosa participación de alumnas.<sup>23</sup> Todas las prevocacionales tenían escuelas nocturnas para obreros, para tener una producción constante de obreros calificados.

El siguiente peldaño eran las escuelas vocacionales, en las que, durante un periodo de dos años, se perfilaba una enseñanza especializada y precisa que se impartía a los alumnos previamente seleccionados de las prevocacionales, las cuales fijaban como requisito haber aprobado en sus dos años, y al egresar de la vocacional el alumnado quedaba en condiciones de ingresar

<sup>21</sup> *Memoria de la Secretaría de Educación Pública, septiembre de 1935-agosto de 1936, presentada al honorable Congreso de la Unión por el ciudadano secretario del ramo, licenciado Gonzalo Vázquez Vela, México, SEP, 1936.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>23</sup> *Ibid.*, t. II, México, Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda, 1937, pp. 83-84.

a las escuelas profesionales. En ese primer año de trabajos del IPN funcionaron cuatro escuelas vocacionales, unidas a otras escuelas que compartían el mismo edificio. Las dos primeras eran la Escuela Prevocacional, Vocacional y de Artes y Oficios en las calles de Tolsá y Tresguerras, y el Instituto Técnico Industrial, Prevocacional, Vocacional y de Artes y Oficios, en avenida Lauro Aguirre, colonia Santo Tomás. Las otras dos eran las herederas de la preparatoria técnica y estaban reunidas con sus respectivas escuelas profesionales, compartiendo edificio con la ESIME y la ESC.<sup>24</sup> La vocacional tenía dos objetivos primordiales: definir o descubrir la inclinación o vocación de los alumnos, y en segundo lugar, prepararlos para concluir con éxito los estudios profesionales de la carrera elegida.

Las escuelas superiores que inicialmente integraron el IPN fueron: Escuela Comercial Miguel Lerdo de Tejada, Escuela Superior de Comercio y Ciencias Sociales y Económicas, Escuela de Medicina Homeopática, Escuela Federal de Industrias Textiles 1, Escuela Federal de Industrias Textiles 2, la ESC (incluidos los cursos vocacionales) y la ESIME (incluidos los cursos vocacionales).<sup>25</sup>

Entre 1937 y 1940, las escuelas prevocacionales y vocacionales aumentaron en número y se fueron reacomodando; algunas cambiaron de sede. De la misma manera, las escuelas superiores se transformaron; algunas nuevas se incorporaron al IPN, como en el caso de la Escuela Nacional de Bacteriología, Parasitología y Fermentaciones. En 1938 se creó la carrera de médico rural, con lo cual ésta cambió su nombre al de Escuela Nacional de Ciencias Biológicas (ENCB). Con la aprobación de los planes de estudio de la carrera de ingeniero arquitecto, la ESC se transformó en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (ESIA). A finales de 1939, y a pesar del notable apoyo del presidente al naciente Instituto, en el proyecto de ley sobre educación no se consideró explícitamente al Politécnico. Los esfuerzos por defender al Instituto fueron en vano, la Ley Orgánica de la SEP fue aprobada sin que se incluyera ninguna de las modificaciones que propuso el DESTIC, en los últimos días de diciembre de 1939, y se publicó en febrero de 1940.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>25</sup> Calvillo y Ramírez, *op. cit.*, pp. 145-146.

<sup>26</sup> *Ley Orgánica de Educación, reglamentaria de los artículos 3º; 27, fracción I; 73, fracciones X y XXV, y 123, fracción XII constitucionales*, México, 1940.

## AÑOS CONFLICTIVOS Y DE REORGANIZACIÓN

El comienzo del nuevo periodo de gobierno, el de Manuel Ávila Camacho, marcó cambios importantes para el IPN, el cual seguía dependiendo de una oficina de la SEP: el Departamento de Enseñanza Superior Técnica, el cual vino a sustituir al DESTIC. La Ley de Educación de 1941-1942, de nueva cuenta dejaba fuera al Politécnico, el cual seguía sin contar con un ordenamiento propio que justificara su existencia legal. Después de un conflicto estudiantil en 1942 y de una serie de dificultades en 1944, se publicó el Reglamento Provisional del Instituto Politécnico Nacional; en él se volvió a dar importancia a la educación técnica y la investigación industrial, con lo cual se reconoció al IPN y su importante labor en este terreno.<sup>27</sup>

En 1946 llegó a la presidencia Miguel Alemán; su política estaba encaminada a generar el desarrollo del país. En materia educativa apoyó al IPN, que seguía un proceso de ajuste y adecuación tanto de carreras como de escuelas; por ejemplo, las prevocacionales recibieron el nombre de escuelas técnicas; las vocacionales se dividían de acuerdo con su área, ya fuera físico-matemáticas, médico-biológicas o de ciencias económico-administrativas y sociales.<sup>28</sup> En 1947 se creó el Departamento de Capacitación Técnica para Trabajadores, el cual ofrecía sus servicios para la preparación permanente de los obreros que prestaban sus servicios en la industria nacional.<sup>29</sup> En 1948 la reestructuración del Instituto replanteó sus objetivos, para retomar su función como pilar de la educación técnica y servir como base indispensable para la industrialización, lo que implicó la revisión de carreras, planes de estudio, ciclos de enseñanza. Su plan incluyó la distribución territorial de las funciones, con el IPN como columna vertebral del sistema en la capital del país, y con el establecimiento de los institutos tecnológicos en los estados para cubrir la demanda local de técnicos,<sup>30</sup> lo cual dio origen a la creación de los institutos tecnológicos regionales.

## PROYECCIÓN ACADÉMICA DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL, 1946-1970

La etapa entre 1946 y 1970 fue de consolidación y reacomodo en sus partes esenciales, como las actividades administrativas y académicas, puesto que se

<sup>27</sup> Calvillo y Ramírez, *op. cit.*, pp. 265-290.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 299-300.

<sup>29</sup> *Memoria de la Secretaría de Educación Pública*, p. 508.

<sup>30</sup> Calvillo y Ramírez, *op. cit.*, p. 302.

crearon las leyes orgánicas y reglamentos del Instituto y las escuelas, se formaron nuevas carreras para satisfacer la demanda industrial y, por ende, tuvieron que crearse nuevas escuelas; se modificó la estructura de los planes y programas de estudio de las carreras que se conformaron, y hubo que apoyar a los docentes y otorgar becas a los alumnos. La educación técnica que se estableció en México entre 1946 y 1970 tuvo muchos elementos de concurrencia en las administraciones políticas y educativas dentro de la SEP. El periodo de posguerra propició procesos de industrialización en el país mediante la ampliación de los campos de acción de los egresados de la educación técnica en las diferentes industrias. A partir de los años cuarenta, el aumento exponencial de la población demandó educación superior en los sectores medios urbanos, buscando espacios de formación profesional como vía para incrementar sus niveles de ingreso, de instrucción rápida para el trabajo industrial y de servicios. Se registraron entonces el crecimiento paulatino de la investigación y el desarrollo de la tecnología del país. Esto repercutió en la vida interna del IPN, que hubo de invertir en la construcción de nuevas escuelas, en la diversificación de las carreras y la modificación de planes y programas de estudio para cumplir las expectativas de desarrollo a lo largo de esos años.

Ante la pertinencia de crear una figura que fuera base y apoyo en la industrialización del país, los gobiernos de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz dieron un apoyo económico constante y ascendente en el presupuesto asignado al Politécnico, sin que por ello se considere que fue suficiente para cubrir las necesidades que implica la educación técnica. El presupuesto establecido en la primera administración fue de \$14 502 299,<sup>31</sup> para 1970 el subsidio ascendió a \$454 000 000.<sup>32</sup> El movimiento ascendente de estas cifras señala el continuo y creciente progreso de la enseñanza técnica.

Entre los hechos importantes en la vida del Politécnico está la creación de su primera Ley Orgánica, que se expidió el 31 de diciembre de 1949.<sup>33</sup> Resulta importante porque su fundación no se realizó bajo ningún mandato de ley o decreto, y después de 13 años de creado el Politécnico, logró definirse como un órgano dependiente del Estado por medio de la SEP, el cual se ocuparía de la formación de personas para aplicar las ciencias, las técnicas y las artes en beneficio de la colectividad, que pudieran proporcionar adiestramiento a los jóvenes y capacitación a los obreros, la formación de subprofe-

<sup>31</sup> El presupuesto asignado fue de \$6 400 163.39, pero se incrementó a \$8 102 136. Oficio de Eduardo Arenas, 21 de enero de 1947, AGN, *Miguel Alemán Valdés*, exp. 568.3/35.

<sup>32</sup> Informe de Luis Echeverría, 1o. de septiembre de 1971, *México a través de los informes presidenciales...*, p. 337.

<sup>33</sup> *Diario Oficial de la Federación*, t. CLXXVIII, núm. 1, 2 de enero de 1950, pp. 3-5.

sionales y profesionales y gente de posgrado, con énfasis en las actividades de investigación y experimentación.<sup>34</sup>

Con esto, el Politécnico adquirió personalidad jurídica y capacidad económica para estructurar su enseñanza, y se estableció "... que las escuelas de las mismas finalidades del gobierno federal en el país dependerán técnica y administrativamente del Instituto Politécnico Nacional..."<sup>35</sup> Con esto alcanzó la facultad y función de órgano coordinador que controlaría la educación técnica en México.

Otro elemento de concordancia en este periodo fueron los emplazamientos a huelga y las movilizaciones estudiantiles que tenían como finalidad la consecución de mejores condiciones legales y sociales, y utilizaron estos mecanismos para conseguir sus propósitos. Éste fue el caso del paro de labores que convocó la población estudiantil comandada por la Federación Nacional de Estudiantes Técnicos (FNET), del 14 abril al 4 de junio de 1950; paradójicamente, los movía su desacuerdo con la Ley Orgánica.<sup>36</sup>

De igual manera, a principios de 1953 otra situación de molestia se instauró cuando la FNET, con la bandera de impulsar la educación técnica, expuso al presidente la necesidad de elaborar un diagnóstico general del Instituto, que incluyera la revisión de la Ley Orgánica y la reactivación de las obras materiales, el restablecimiento de la concordia entre las autoridades, el magisterio y el sector estudiantil. Este descontento se prolongó hasta el 11 de abril de 1956, cuando se anunció la huelga nacional que duró 68 días.<sup>37</sup>

Las negociaciones no siempre fueron benéficas para las partes involucradas, ya que a pesar de que el gobierno atendió los reclamos educativos en cuanto a la reestructuración pedagógica y se discutió en el Congreso de la Unión la nueva Ley Orgánica para el IPN,<sup>38</sup> las manifestaciones de inconformidad de los estudiantes provocaron la clausura definitiva del internado, como castigo ejemplar ante su actitud. Sin embargo, se promulgó la segunda Ley Orgánica, que proyectó una mejor planeación de la investigación científica, y la formación profesional y técnica de los alumnos. Se continuó con el apoyo dado a la formación de trabajadores especializados y la capacitación para obreros en las diversas ramas de la producción económica, agrícola e

<sup>34</sup> Finalidad del Instituto Politécnico Nacional, artículo 1º de la Ley Orgánica de 1949.

<sup>35</sup> Artículo 3º de la Ley Orgánica de 1949.

<sup>36</sup> "Insoportable situación se ha creado en el Politécnico", *El Nacional*, 15 de abril de 1950, pp. 1 y 10.

<sup>37</sup> La huelga duró del 11 de abril al 15 de junio de 1956 y las clases se reanudaron el 21 de junio de 1956.

<sup>38</sup> Informe de Adolfo Ruiz Cortines, 1o. de septiembre de 1956, *México a través de los informes presidenciales, la educación pública en México*, t. 11, México, Secretaría de Educación Pública/Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 286.

industrial; asimismo, se definieron las actividades del Consejo Técnico Consultivo General y de los consejos técnicos consultivos escolares.<sup>39</sup>

#### CREACIÓN DE ESCUELAS EN EL IPN

Para 1947 el Instituto estaba constituido por 17 escuelas en total, de las cuales, cinco eran prevocacionales o tecnológicas,<sup>40</sup> cinco vocacionales y siete profesionales. Las instalaciones estaban ubicadas primordialmente en el Casco de Santo Tomás, donde se instaló la Dirección General del IPN, la Escuela Prevocacional 5, las vocacionales 1 y 4, la ESIA, la ENCB y la ESMR. Las demás escuelas se encontraban en diferentes domicilios en la ciudad de México, y la Escuela Técnica Textil e Industrial, en Río Blanco, Veracruz.

En 1948, como respuesta a la necesidad de desarrollo de la industria química, se organizó y creó la Escuela Superior de Ingeniería Química e Industrias Extractivas (ESIQIE).<sup>41</sup> En ésta se integraron varias carreras que anteriormente se impartían en la ESIA. No menos importante fue el establecimiento de la Escuela Superior de Economía, el 7 de mayo de 1952, con los contenidos, el personal docente y los bienes que había utilizado años atrás dentro de la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA).

El aumento en las solicitudes de inscripción sobrepasó por mucho la capacidad física de los edificios, así como la del personal docente, y motivó la construcción de nuevas instalaciones, a la que se denominó Ciudad Politécnica. Las obras se iniciaron en 1947, pero avanzaron lentamente, y la población estudiantil mostraba un constante descontento provocado por el hacinamiento.<sup>42</sup> El primer edificio que se inauguró fue el internado, a pesar de no estar completamente terminado, y al finalizar el sexenio de Alemán se aceleraron las obras para entregar los edificios de la ESIA y de la ESIT, aunque todavía no estaban completamente terminados.

La encomienda de la siguiente administración fue dar continuidad a las labores de construcción: las obras no avanzaban, no sólo por el precario presupuesto, sino porque los proyectos deberían incluir el terminado de las que

<sup>39</sup> Informe de Adolfo Ruiz Cortines, 1o. de septiembre de 1956, *México a través de los informes presidenciales...*, p. 289.

<sup>40</sup> Ese año recibieron la denominación de escuelas tecnológicas, pero nunca se arraigó este nombre.

<sup>41</sup> *Memoria SEP 1947-1948*, p. 510; Jesús Ávila Galinzoga, *Memoria de 55 años de actividades de la Escuela Superior de Ingeniería Química e Industrias Extractivas*, México, IPN, 2005, pp. 19, 23, 39 (serie Monografías, 2).

<sup>42</sup> En 1954 se distribuía de la siguiente manera: 19 039 hombres y 1 365 mujeres, de los cuales 20 315 eran mexicanos y 89 extranjeros, para un total de 20 404.

se habían entregado a la carrera y deficientemente. Para 1955, las construcciones realizadas fueron los auditorios de la ESIA y de la ESMR, los edificios nuevos de la ESCA y de la ESIT, y adaptaciones y arreglos para las escuelas vocacionales y prevocacionales que estaban en el casco.

Desde la fundación del Politécnico, y ante el aumento en la demanda de ingreso, se iniciaron los estudios y proyectos para edificar, en el interior de la república, centros educativos de carácter técnico superior. En 1949 su existencia era ya un hecho; para ello, el Departamento de Capacitación Técnica para Trabajadores firmó convenios de fundación entre la SEP y los gobiernos de los estados para intensificar la creación de los institutos tecnológicos. Para 1950 los tecnológicos foráneos en pleno funcionamiento eran los de Durango, Chihuahua, Jalisco, Coahuila y Veracruz, y se proyectó crear otros similares en Puebla, Nuevo León, Sonora y Tabasco.<sup>43</sup> Estos institutos abarcaron la capacitación técnica para los trabajadores calificados, cursos de nivel subprofesional y profesional, de acuerdo con las necesidades de los centros de producción y trabajo de cada región. Así, cada centro adquirió características propias, sin que por ello dejaran de estar ligados íntimamente con el IPN. Sin embargo, los institutos tecnológicos regionales dejaron de depender administrativamente del Politécnico en enero de 1958, aunque siguieron vinculados académicamente.

#### EL ÁMBITO EDUCATIVO EN LAS ESCUELAS PROFESIONALES DEL IPN

Ante el avance vertiginoso de la tecnología a finales de los años cuarenta, los modelos educativos que se implantaron en los programas y planes de estudio de las carreras técnicas tuvieron que pasar por revisiones periódicas para modernizarlos y ajustarlos a los cambios en los sistemas de producción. Esto provocó que en 1948 se hicieran diagnósticos comparativos con los Estados Unidos y Canadá, en los que se estableció que en el Politécnico había carreras que no correspondían al perfil técnico. Fue necesario un replanteamiento completo de los objetivos del Instituto para que éste retomara su función como pilar de la educación técnica, así como la revisión de las carreras, planes de estudio y ciclos de enseñanza.

La nueva propuesta estableció crear el Departamento de Control Técnico Pedagógico, encargado de la inspección de los métodos, la transformación y el ajuste de los programas y planes de estudio. Esta transformación pedagó-

<sup>43</sup> Para más información sobre los institutos tecnológicos regionales véase *La educación técnica en México desde la Independencia, 1810-2010*, t. II, México, IPN, 2011, pp. 202-218, 305-316, 378-394.

gica incluyó la incorporación de sistemas audiovisuales como auxiliares en los métodos educativos.<sup>44</sup> En los años cincuenta se implantaron las academias de especialidad para que las autoridades y los maestros sumaran esfuerzos para la supervisión del trabajo escolar y la resolución de los problemas específicos, así como para el óptimo aprovechamiento del material, el equipo y el personal docente.<sup>45</sup>

Como la revisión de los contenidos fue una labor constante, en marzo de 1960 se integró la Comisión de Planes y Programas de Estudio, integrada por el director general, miembros del Consejo Técnico Consultivo General (CTCG) y profesores especialistas de cada programa. Ese año fue de muchas tareas para el CTCG, ya que elaboró el Reglamento General de las Escuelas, que era necesario para fijar los ciclos de enseñanza; los planes y programas de estudio; los requisitos de acreditación e inscripción de los alumnos y los cursos a impartir en general; la organización interna de las escuelas que garantizara la unidad de la enseñanza.<sup>46</sup> En 1961 la demanda de especialistas en física y en matemáticas motivó la creación de la Escuela Superior de Física y Matemáticas (ESFM).<sup>47</sup>

En mayo de 1965 la Sociedad de Alumnos de la ESMR presentó una petición formal a la dirección de la escuela para suprimir la palabra 'rural' en el nombre de ésta.<sup>48</sup> La solicitud fue secundada por el Consejo Técnico Consultivo Escolar y la comunidad de la escuela, que elevaron la petición a la Dirección General. Los argumentos presentados bastaron para que la votación fuera favorable; a partir de entonces, el nombre oficial es Escuela Superior de Medicina (ESM).<sup>49</sup>

También como parte de esa revisión hubo cambios en la estructura académica del Instituto. Otro cambio de gran importancia ocurrió en 1966, cuando directores de varias escuelas superiores se reunieron para discutir el proyecto presentado por la Comisión de Planes y Programas de Estudio, en busca de unificar el primer año de las carreras de ingeniería. El proyecto había sido aceptado por ENCB, ESIME, ESIT y ESIQIE; por su parte, la ESIA sólo en al-

<sup>44</sup> *Memoria SEP 1948-1949*, p. 183.

<sup>45</sup> *Acción educativa 1955-1956*, p. 224.

<sup>46</sup> *Acción educativa 1959-1960*, p. 243.

<sup>47</sup> Plan de estudios de la carrera de licenciado en ciencias físico-matemáticas y creación de la Escuela Superior de Física y Matemáticas, acta de la sesión del Consejo Técnico Consultivo General, 2 de marzo de 1961, Archivo Histórico Central del Instituto Politécnico Nacional (AHC-IPN), *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>48</sup> Oficio de Eucario Fosados y Mario Hernández, secretario general y secretario del interior, respectivamente, de la Sociedad de Alumnos de la ESMR, a Ignacio Barragán, director de la escuela, 3 de mayo de 1965, DAC-IPN, exp. IPN/26.01 "1965"/1.

<sup>49</sup> Acta de la sesión del Consejo Técnico Consultivo General, 4 de agosto de 1965, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

gunas carreras podría unificar y en otras no. Pero esta unificación sólo se aplicó en la ESIME,<sup>50</sup> y en la ENCB se implantaron cursos semestrales en sustitución de los anuales. Entre las labores relevantes encontramos las siguientes:

- La carrera de ingeniero bioquímico empezó a impartirse en la ENCB a partir de 1958
- Se reformó en 1959 el programa de la carrera de economía en la ESE
- Modificación de los planes de estudio de las carreras de ingeniero petrolero, ingeniero metalúrgico, ingeniero geólogo e ingeniero topógrafo e hidrógrafo
- Elaboración del proyecto del plan de estudios de la carrera de médico cirujano en la ESMR
- Se estructuró la carrera de ingeniero textil
- Se modificaron en 1961 la licenciatura en física y en matemáticas, así como los planes de médico cirujano y partero, y de químico farmacéutico industrial

Hacia finales de los años cincuenta, el empleo de la más alta tecnología con fines educativos fue acompañado de un reto descomunal, al convertir la televisión en herramienta de las técnicas pedagógicas y de promoción cultural. El Politécnico, innovando en esta materia, estableció la estación XE IPN TV Canal Once, que fungió como televisión cultural educativa transmitiendo programas culturales. El primer programa salió al aire el 2 de marzo de 1959 desde un pequeño estudio con cámara de circuito cerrado en el Casco de Santo Tomás, con la transmisión de un documental y una clase de matemáticas.<sup>51</sup> La utilización de este tipo de tecnología fue constante, y en 1965 se instaló el circuito cerrado operado por el Centro de Comunicación y Televisión Educativa (CCTE) de Zacatenco, que sirvió para impartir cursos de extensión profesional, de posgrado, de entrenamiento a profesores y alumnos, conferencias e instrucción a estudiantes para sus prácticas profesionales y de servicio social, seminarios, congresos y cursos de idiomas para profesores. En 1968, cuando surgió la telesecundaria como modalidad educativa, el IPN fungió como órgano rector encargado de definir la naturaleza y las modalidades de ésta.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> *La educación pública 1964-1970*, p. 92; *ESIME, reestructuración de programas académicos*, México, IPN, 1967, AHC-IPN, *Documental*, 1.61.

<sup>51</sup> Documentos relacionados con la organización y el funcionamiento del Canal Once, DAC IPN/101.1(XE-IPN-TV Canal Once)/1

<sup>52</sup> *Informe de labores SEP 1970-1976*, p. 105.

## PRIMEROS EDIFICIOS DE LA UNIDAD PROFESIONAL DE ZACATENCO

El 28 de julio de 1957, México se vio afectado por un movimiento telúrico que afectó los edificios de la ESCA y la ESIA en Santo Tomás. Fue necesario hacer un análisis concienzudo por las autoridades y los técnicos del Instituto acerca de la situación en que se hallaba el conjunto de los edificios que formaban la institución. Se llegó a la conclusión de que era necesario aprovechar los que tenían condiciones de seguridad, y sustituir o edificar otros en terrenos cercanos al Instituto. El desplome en las obras fue un fuerte acicate para tomar la decisión de emprender la obra, cuya magnitud permitió no sólo resolver los problemas vigentes, sino planear el futuro desarrollo y crecimiento de la institución.

En 1958 se estableció un programa para crear la Unidad Profesional.<sup>53</sup> El área elegida fue el norte de la ciudad, en donde los ejidos de San Pedro Zacatenco y Santa María Ticomán tuvieron que ceder sus terrenos para la realización del nuevo proyecto. En este año el arquitecto Reinaldo Pérez Rayón construyó los primeros cuatro edificios de aulas del conjunto de Zacatenco para las escuelas de nivel superior, y la mañana del 19 de marzo de 1959 se inauguraron.<sup>54</sup> Las instalaciones crecieron considerablemente y a los primeros edificios se agregaron la Dirección General, el Centro Cultural, la plaza magna, unidades de salones de las escuelas Superior de Ingeniería y Arquitectura, Superior de Física y Matemáticas, el Centro Nacional de Cálculo, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN, laboratorios ligeros y pesados, la unidad de ingeniería textil, laboratorios de física avanzada, diversas áreas de la zona deportiva, el servicio médico, los servicios generales y la cafetería central.<sup>55</sup> Con esas nuevas obras, la Unidad Profesional fue inaugurada el 17 de agosto de 1964 por el presidente López Mateos.<sup>56</sup>

Otra particularidad que tuvo el periodo fue la creación de los patronatos como organismos descentralizados que permitieran obtener financiamientos externos para las labores sustantivas del Instituto mediante la gestión de donativos de organismo oficiales y privados para auspiciar la preparación de técnicos profesionales y científicos. Los creados en 1959 fueron el Patronato

<sup>53</sup> Informe de Adolfo Ruiz Cortines, 1o. de septiembre de 1957, *México a través de los informes presidenciales...*, pp. 289-290.

<sup>54</sup> "López Mateos ofreció dejar terminada la Ciudad Politécnica. Inauguró ayer el presidente cuatro edificios", *Excelsior*, viernes 20 de marzo de 1959, primera plana.

<sup>55</sup> *Seis años de educación, 1958-1964*.

<sup>56</sup> "Discurso pronunciado por el doctor Jaime Torres Bodet, secretario de Educación Pública, en la inauguración de la Unidad Profesional del Instituto Politécnico", *Novedades*, 18 de agosto de 1964, p. 12.

de Publicaciones y el Patronato de Talleres, Laboratorios y Equipos (Patle), y en 1964 el Patronato para el Fomento de Actividades de Alta Especialización Docente (PFAAED).<sup>57</sup>

La preparación del personal docente fue una de las tareas en las que el IPN puso mayor énfasis, ya que una institución de enseñanza superior debe su superación técnica en gran medida a la calidad y las condiciones de trabajo de su profesorado. Por ello, el PFAAED se encargó de preparar a los profesores para que se dedicaran de manera íntegra a la docencia y puso en marcha, en 1965, un programa de becas de docencia y de estudio y, como parte de estas promociones, emprendió sus actividades el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, para la formación de profesores e ingenieros especializados en la administración industrial.

A partir de la integración de los nuevos planes de estudio en 1967, los profesores quedaron adscritos a una jefatura de carrera para formar seminarios y cursos cortos con base en las nuevas cátedras, y con ello se registró un incremento en el número de profesores de tiempo exclusivo. Dentro del programa de formación de profesores se consideraron las actividades de investigación científica y tecnológica como parte fundamental, y para ello se firmaron convenios con organismos internacionales como la UCLA, la UNESCO, el Comité Franco-Mexicano, que proporcionaron cursos y posgrados de especialización para la plantilla docente del Politécnico.

Con esto el IPN retomó su principal encargo: impartir enseñanza técnica, integrada en 30 carreras en las siguientes escuelas: ESIME, ESIA, ESIQIE, ESIT, ESFM, ESMR, ENMH, ENCB, ESCA y ESE. Por otro lado, las instalaciones en el Casco de Santo Tomás también tuvieron modificaciones, y en 1961 el edificio donde estuvo instalado el internado se adaptó para instalar los laboratorios y aulas de la ENCB. Los edificios malogrados de la ESCA fueron demolidos y los terrenos sirvieron para edificar las aulas para la ESE.

Para octubre de 1967, se revisaron los preceptos legales que regían al Instituto, la organización estructural y funcional del organigrama, los planes de acción, de acuerdo con los organismos que integraba el Instituto, como el Cinvestav-IPN, Cenac, Patle, el Patronato de Publicaciones, PFAAED, el Patronato de Obras y el de Fútbol Americano. Esta revisión permitió definir que era necesario reducir los organismos descentralizados, y las autoridades dispusieron fundir los patronatos, el Cenac y el CTE en un solo organismo descentralizado denominado Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas (COFAA). También se reestructuró el Patronato de Obras, ya que

<sup>57</sup> Decreto de Adolfo López Mateos, 27 de abril de 1964, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, t. CCLXIV, núm. 6, sábado 9 de mayo de 1964, p. 3, *Obra educativa 1958-1964*, p. 194.

se amplió a la instalación en talleres y laboratorios, transformado en el de Obras e Instalaciones (POI).<sup>58</sup>

Entre las importantes inversiones realizadas en ese año está la construcción del edificio y el equipamiento del Planetario, inaugurado en enero, y que tuvo como propósito despertar, entre los estudiantes del Instituto y los habitantes de la ciudad, el interés por el conocimiento de la astronomía y las ciencias del universo, como parte de la cultura.

#### LA INVESTIGACIÓN Y LOS POSGRADOS: SU CONSOLIDACIÓN EN EL POLITÉCNICO

Los cursos de posgraduados se consideraron actividades docentes de mayor especialidad y profundidad, a cargo de los más prestigiados catedráticos e investigadores, quienes contaban con la colaboración de distinguidos profesores visitantes del extranjero. Sus labores, constituidas por cátedras teóricas, trabajos de seminarios y laboratorios, cubrieron las tres ramas fundamentales de las ciencias físico-matemáticas, médico-biológicas y económico-sociales en las especialidades de ingeniería mecánica y eléctrica, ingeniería civil y arquitectura, ingeniería química industrial, ingeniería textil, economía y materias contables, biología, bacteriología y medicina.<sup>59</sup>

Para 1953, la Dirección General informó que se autorizaría la creación del nivel de graduados, en la ENCB y la ESIME, lo que llevó a replantear la propuesta en 1955, ante la creciente demanda del país de carreras con especialización; se crearon áreas de posgrado en cada una de las escuelas superiores del IPN. Al principiar 1963 se hizo evidente la necesidad de coordinar el trabajo de las escuelas superiores en el nivel de graduados; para ello se creó la Dirección de Cursos de Graduados (DCG), la cual permitió unificar los criterios y preparar un proyecto de reglamento, así como establecer los requisitos mínimos que debían cubrir los aspirantes a un posgrado, pero se requirió la aprobación de un reglamento interno que organizara las actividades docentes y administrativas para la obtención de grados académicos de maestro y doctor en ciencias.

La inversión en educación técnica e investigación científica adquirió un papel relevante para el desarrollo tecnológico y de la industria. Los estudios realizados llegaron a la conclusión de que era el momento de estable-

<sup>58</sup> La reorganización de los patronatos del IPN, acta de la sesión del Consejo Técnico Consultivo General, 9 de marzo de 1967, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17; "Han quedado reestructurados los patronatos del IPN", *Gaceta Politécnica*, año v, núm. 78, 30 de abril de 1967, pp. 1 y 4.

<sup>59</sup> *Acción educativa 1952-1954*, pp. 134-135.

cer en México un sistema que lograra encauzar y guiar la investigación científica y tecnológica. Las escuelas superiores del IPN producían profesionistas capacitados para el ejercicio de su profesión, pero no para las labores de investigación. Con estas ideas, se aprobó la creación del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav-IPN).<sup>60</sup>

Académicamente el Cinvestav está organizado en cinco departamentos, pero debido a su relevancia, para 1970 ya contaba con ocho departamentos académicos en biología celular, bioquímica, física, genética, fisiología y biofísica, ingeniería eléctrica, matemática y química, farmacología y toxicología, biotecnología y bioingeniería, investigaciones educativas y de ciencias neurológicas, y con las secciones de ultraestructura celular, control neural, bioelectrónica, matemática educativa y control analítico de drogas, medicamentos y alimentos.

Otro centro que se proyectó y creó entre 1960 y 1962 para que prestara servicios en el área de la computación fue el Centro Nacional de Cálculo (Cenac), que se encargó de impulsar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica. El centro se integró por los departamentos de enseñanza e investigación de cómputo, administrativo, y de construcción y mantenimiento, e impartió cursos de posgrado, como la maestría en ciencias de la computación, y realizó labores de investigación y emprendió inclusive proyectos patrocinados por entidades externas al IPN.<sup>61</sup>

Por todo lo anterior, el Sistema Nacional de Educación Técnica Superior se conformó en estos años en dos grandes ramas: una en el Distrito Federal, atendida por el Instituto Politécnico Nacional e instituciones descentralizadas, y la otra en el interior de la república, a cargo de los institutos tecnológicos regionales.<sup>62</sup>

#### EL IPN Y LA REFORMA EDUCATIVA

En 1970, tras el nombramiento de Víctor Bravo Ahuja como secretario de Educación, se definió una nueva política, bajo la denominación de Reforma Educativa, que reestructuró la Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Superior, que a su vez se transformó en Subsecretaría de Educación Media,

<sup>60</sup> Se crea el 5 de noviembre de 1960 como organismo encargado de preparar investigadores, profesores especializados y expertos en diversas disciplinas científicas y técnicas para la solución de problemas tecnológicos. *Acta Politécnica Mexicana*, vol. II, núm. 9, noviembre-diciembre de 1960, pp. 253-254.

<sup>61</sup> En abril de 1963 entró en funciones el Centro Nacional de Cálculo, *Obra educativa 1958-1964*, p. 186.

<sup>62</sup> *Obra educativa 1958-1964*, p. 168.

Técnica y Superior. De ésta dependió el IPN,<sup>63</sup> en el cual, dicho a grandes rasgos, se propuso la promoción de la educación interdisciplinaria; reducción de las carreras de licenciatura a cuatro años de estudios (excepto la de medicina); duración semestral de los cursos y evaluación mediante el sistema de créditos; sistema permanente de programas piloto; formación, especialización o actualización de profesores; revisión del servicio social; relación escuela-industria; reforma administrativa del Instituto, y equivalencia de los estudios de posgrado con los impartidos en otras instituciones.<sup>64</sup>

En el nivel medio superior, las 11 escuelas vocacionales, a partir de 1972, se transformaron en centros de estudios científicos y tecnológicos (CECYT), con un nuevo plan de estudios de tres años que puso énfasis en los propósitos propedéuticos y formativos. Al terminar cada nivel los estudiantes podían seguir carreras cortas como opción terminal.

Sin duda, uno de los principales retos del Politécnico durante esa década fue la sobrepoblación. Para enero de 1971, atendió a más de 76 000 estudiantes; se impartían clases a grupos de 120 alumnos en cada aula, con la incomodidad y poca eficiencia que ello significaba. La respuesta a tal desafío incluyó dos estrategias simultáneas y complementarias: la descentralización de las escuelas, que hizo necesario construir nuevas instalaciones en diversos rumbos de la ciudad,<sup>65</sup> y, por otra parte, la búsqueda de sistemas pedagógicos novedosos en el ámbito extraescolar.

En esta época se construyeron la primera etapa de la Unidad de Especialización Culhuacán de la ESIME, la Unidad de Ciencias Básicas en Xocongo, el edificio para la ENMH, los CECYT en diversos rumbos de la ciudad, la ESIA en Tecamachalco, Estado de México, y la ESCA, en Tepepan.

Otro eco de la Reforma Educativa fue el inicio de los estudios interdisciplinarios; bajo este esquema se crearon la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA), el Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud (CICS), y en septiembre de 1976 inició sus labores el Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas (Cicimar) en La Paz, Baja California Sur.

La ampliación de los servicios educativos comprendió la creación de la Escuela Superior de Turismo (EST)<sup>66</sup> y el trabajo mancomunado con la OEA y

<sup>63</sup> Víctor Bravo Ahuja y José Antonio Carranza, *La obra educativa 1970-1976*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976 (en adelante se citará como *La obra educativa 1970-1976*), p. 76.

<sup>64</sup> Reforma Educativa, discurso de Manuel Zorrilla, director general del IPN, 21 de febrero de 1972, DAC-IPN, exp. IPN/016 "1972"/1.

<sup>65</sup> Oficio de Benjamín Rubio García, subdirector técnico del IPN, a Manuel Zorrilla, director general, México, 26 de junio de 1971, DAC-IPN, exp. IPN/151 (SEP)/1.

<sup>66</sup> Instituto Politécnico Nacional, *Memoria de actividades 1974-1976*, México, Instituto Politécnico Nacional, 1976, p. 35.

el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, además del Plan de Operaciones del proyecto UNESCO-IPN.

Ante la creciente demanda de educación media superior y superior, a partir de 1974 el Instituto Politécnico Nacional estableció el Sistema Abierto de Enseñanza, que ofreció a los alumnos cursos por televisión en circuito cerrado dentro de los centros de estudio, lo mismo que cursos por televisión en circuito abierto, material de estudio impreso, asesoría académica periódica, consultas por teléfono, telégrafo o servicio postal, conferencias y seminarios, y prácticas en los laboratorios y talleres de la institución.<sup>67</sup>

La nueva Ley Orgánica del IPN,<sup>68</sup> expedida a finales de 1974,<sup>69</sup> permitió la redefinición de los objetivos del Instituto, la inclusión de nuevos cuerpos de dirección y la adopción de modernos métodos y modalidades educativos, además de conceder a la investigación científica y tecnológica la importancia que debe tener en cualquier centro de educación superior.<sup>70</sup> El Reglamento de Titulación de 1975 logró incrementar en más de 300% la cifra de titulados. Se creó el Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica, órgano de consulta obligatoria y asesoría de la SEP, para coordinar a las instituciones de educación técnica y vincular la política educativa con el desarrollo económico y social del país.

#### DESARROLLO, EXPANSIÓN Y CRECIMIENTO DEL INSTITUTO

La segunda mitad de los años setenta se distinguió por la implantación de actividades planificadas, que conllevó la creación de la Comisión de Planeación del IPN.<sup>71</sup> En medio de la política propuesta por la SEP para establecer delegaciones generales en los estados,<sup>72</sup> se crearon el Centro Nacional de Investigación en Máquinas Herramientas (CNIMH), el Centro Nacional de Metrología, el Centro Nacional de Tecnología y Promoción Industrial y el Centro Nacional de Instrumentación.<sup>73</sup>

<sup>67</sup> "Editorial. Los sistemas abiertos en el Instituto Politécnico Nacional", *Acta Politécnica Mexicana*, segunda época, vol. xv, núm. 69, julio-septiembre de 1974, pp. 92-95.

<sup>68</sup> *Informe de labores Secretaría de Educación Pública, 1o. de septiembre de 1974 a 31 de agosto de 1975*, México, Secretaría de Educación Pública, 1975, p. 61.

<sup>69</sup> Actas de las sesiones del Consejo Técnico Consultivo General, 7 de septiembre y 29 de octubre de 1974, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>70</sup> *Informe de labores SEP 1974-1975*, p. 61.

<sup>71</sup> Lineamientos de la Comisión de Planeación propuestos por Sergio Viñals Padilla, director general, 7 de febrero de 1979, *Memoria 1977-1979*, México, IPN, 1980, pp. 44-47.

<sup>72</sup> SEP, *Programas y metas del sector educativo, 1979-1982*, México, Secretaría de Educación Pública, 1983.

<sup>73</sup> El Centro de Educación Permanente fue creado por acuerdo el 2 de enero de 1979. *Gaceta Politécnica*, año xvii, vol. xvii, núm. 24, 10 de diciembre de 1979, p. 5.

En agosto de 1979 un grupo de distinguidos maestros se reunieron en Cocoyoc, Morelos, y llegaron a conclusiones y ofrecieron recomendaciones, como la regionalización de los centros de excelencia. A partir de 1980 se implantó en el Instituto el presupuesto por programas. También se plasmaron los manuales de organización y procedimientos del Instituto, y se realizaron los estudios de organización para las dependencias.

Al inicio de 1980, la Dirección General del IPN decidió retomar una política de vinculación con los diversos sectores del país; la planeación, diseño y ejecución de los proyectos, programas, currícula y actividades fueron enmarcados en estrecha relación con los planes y programas prioritarios del país.<sup>74</sup> En abril de 1981 se aprobó y se iniciaron las actividades académicas del Centro de Estudios Tecnológicos (CET).<sup>75</sup> A partir de 1980, la inscripción en el nivel medio superior se realizó mediante un examen de selección masivo. De los 40 000 solicitantes anuales, se seleccionaban 25 000 que se distribuían entre los CECyT y sus egresados tenían una inscripción automática en el nivel superior. Este mecanismo se implantó para la selección de los 4 000 solicitantes anuales provenientes de otras escuelas.

El Consejo Consultivo General elaboró el anteproyecto de una nueva Ley Orgánica,<sup>76</sup> aprobada y publicada el 29 de diciembre. El nuevo ordenamiento ratificó al IPN como organismo desconcentrado de la SEP, le asignó una función rectora de la educación tecnológica, le otorgó atribuciones para adoptar la estructura administrativa y académica que estimara conveniente, y le reconoció facultades para el manejo de sus bienes patrimoniales. En 1981 se creó el Centro Nacional de Investigaciones en Estructuras y Servicios Educativos (CNIESE) y se reforzó el Centro de Educación Permanente.<sup>77</sup>

La presencia del IPN en el país se reforzó con el Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral y Regional (CIDIR) en Durango, Jiquilpan y Oaxaca, y el Centro de Desarrollo de Productos Bióticos (Ceprobi),<sup>78</sup> a los que se sumó el Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología Digital (Citedi), por razones estratégicas ubicado en Tijuana, Baja California.

<sup>74</sup> *Informe trianual 1980-1982*, México, Instituto Politécnico Nacional, 1982, p. 5.

<sup>75</sup> Acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 20 de mayo de 1982, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>76</sup> Acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 15 de abril de 1980, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17. Sobre los mecanismos de consulta propuestos por el Consejo General Consultivo referentes a la Ley Orgánica del IPN, véase "Anteproyecto de Ley Orgánica y de su reglamento", *Gaceta Politécnica*, año XVIII, núm. 4, Zacatenco, abril de 1980, pp. 10-11.

<sup>77</sup> Proyecto del Centro de Actualización Académica e Investigación Educativa del IPN, acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 12 de agosto de 1981, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>78</sup> *Memoria de la Secretaría de Educación Pública 1976-1982*, t. I, *Política educativa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1982, p. 48.

Durante noviembre de 1983 se efectuaron reuniones de trabajo para la instrumentación del Proyecto Académico del IPN, y más tarde un diagnóstico institucional presentó cuál era la situación del Instituto en octubre de 1985. El 19 y 20 de septiembre de ese año varios sismos afectaron a la ciudad de México, con pérdidas en vidas y bienes. Diez edificios del Politécnico tuvieron daños, los mayores se localizaron en la ESM, en donde se perdieron tres vidas, y otras más no cuantificadas de alumnos pasantes que se encontraban en el Hospital General.

#### HACIA LA CONSOLIDACIÓN INTERNA DEL POLITÉCNICO

El quehacer institucional, al cierre de la década de los ochenta, incorporó los lineamientos, propósitos y estrategias del Programa y Metas 1986-1988, el cual constaba de 13 programas, entre los que destacan: autoequipamiento de talleres y laboratorios; desarrollo computacional; fortalecimiento de la investigación, desarrollo tecnológico y posgrado; vinculación con el sector productivo, y modernización administrativa.<sup>79</sup>

Se desarrollaron planes y programas de estudio de cómputo en los tres niveles que impartía el IPN. También se establecieron cursos de especialización en el nivel de posgrado, mediante convenios interinstitucionales que sirvieron de puente entre el IPN y los sectores productivos. Durante el periodo 1985-1988 se simplificaron los procedimientos para elaborar el Programa Operativo Anual de las unidades responsables. El presupuesto asignado para el trienio tuvo montos que permitieron realizar la operación institucional, pero en condiciones de constante restricción y con una significativa pérdida del poder adquisitivo de los recursos del Politécnico.<sup>80</sup> A partir de 1986 se diseñó e implantó el manual de ingresos propios, documento que definió el proceso por el cual las unidades responsables recuperarían y ejercerían, directamente, los recursos que generaban sus actividades académicas, de investigación o de prestación de servicios. Las acciones de investigación científica, tecnológica y educativa se orientaron mediante el Programa Institucional de Investigación y Desarrollo Tecnológico (PIIDT).<sup>81</sup>

En este contexto, se crearon el Centro de Investigación Tecnológica en Computación (Cintec) y la Unidad Coordinadora de Centros Foráneos. En 1987 la Escuela de Enfermería y Obstetricia culminó la transformación

<sup>79</sup> Programa y metas del Instituto Politécnico Nacional 1986-1988, AHC-IPN, *Documental*, 1.18.1.

<sup>80</sup> *Informe 1985-1988*, México, IPN, noviembre de 1988, pp. 39-43.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 25.

del nivel académico al crear la licenciatura en enfermería y designarse Escuela Superior de Enfermería y Obstetricia (ESEO).<sup>82</sup> Ante el constante crecimiento de la población nacional y de sus necesidades de alimentos y medicinas, el IPN fundó en 1987 la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología (Upibi).<sup>83</sup> Como parte de la política de descentralización del Instituto, el Cinvestav-IPN también creó unidades foráneas en Mérida, Yucatán, y en Irapuato, Guanajuato.<sup>84</sup>

La estrategia adoptada para efectuar la revisión integral de los programas de estudio que se impartían en el nivel medio superior y en el superior fueron los foros académicos, con la participación de la comunidad académica y del sector productivo. Como consecuencia de este proceso participativo, surgió la reforma integral de los planes y programas de estudio para el nivel medio superior y superior, implantados a partir del ciclo escolar 1988-1989.

El Programa de Modernización Educativa 1989-1994 tenía el reto de cumplir con la descentralización, la lucha contra el rezago, la vinculación del ámbito escolar con el sector productivo, el cambio estructural y la inversión educativa para conseguir un avance científico y tecnológico. La administración racional de los recursos humanos logró grandes ahorros, al reubicar al personal tanto en el nivel medio superior como en el superior y depurar las nóminas de la institución con la aplicación de normas estrictas, pero justas, lo que permitió la reducción de la plantilla de personal del Instituto y, consecuentemente, una disminución en las erogaciones por concepto de salarios, lo que se tradujo en ahorro presupuestal.

En cuanto a la investigación y el desarrollo tecnológico computacional, se desarrollaron cinco proyectos de investigación básica aplicada, con reconocimiento del Programa Institucional de Formación de Investigadores (PIFI). Además, se invirtió en infraestructura computacional para el desarrollo de las actividades académicas y administrativas.<sup>85</sup>

Para diciembre de 1989 la Comisión Revisora de Proyectos Legislativos aprobó el reglamento de planes de estudio, y en enero de 1990 se abocó a adecuar los anteproyectos de reformas y adiciones de los Reglamentos Internos del Instituto que habían sido turnados por la Dirección General. El Con-

<sup>82</sup> Propuesta para el cambio de nivel educativo de la Escuela de Enfermería y Obstetricia, acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 27 de julio de 1987, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>83</sup> La Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología se aprobó en la sesión del Consejo General Consultivo de 29 de junio de 1987, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>84</sup> *Informe de labores Secretaría de Educación Pública, 1981-1982*, México, Secretaría de Educación Pública, 1982 (en adelante se citará como *Informe de labores SEP 1981-1982*), p. 57.

<sup>85</sup> "Beneplácito de la comunidad del IPN por el aumento en el gasto", *El Nacional*, 13 de septiembre de 1989.

sejo General Consultivo aprobó los reglamentos de planeación, para establecer el Sistema Institucional de Planeación, el reglamento de prácticas y visitas escolares, y el reglamento del cuerpo de maestros decanos.<sup>86</sup>

Las unidades adjuntas de la ESIME y de la ESIA se desconcentraron para crear las unidades profesionales de la ESIME Zacatenco, ESIME Culhuacán, ESIME Azcapotzalco, ESIME Ticomán, y de la ESIA Zacatenco, ESIA Tecamachalco y ESIA Ticomán. También los planteles de la ESCA se reestructuraron.

En forma adicional al presupuesto, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) autorizó 7 500 000 000 de pesos para apoyar los proyectos especiales, que en 1992 estuvieron formulados con los objetivos de estimular y reconocer el desempeño sobresaliente del personal docente y de los alumnos, además del mantenimiento y equipamiento para el desarrollo de la docencia y la investigación.

La política de Modernización de la Educación Básica implicó la modificación del artículo tercero constitucional el 5 de marzo y se decretó la Ley General de Educación el 13 de julio de 1993. El propósito fundamental era normar administrativamente el tránsito hacia la descentralización educativa y la reorientación de proyectos educativos. Mientras tanto, en el IPN sobresalió la creación de una incubadora de empresas de base tecnológica, a partir del Programa de Desarrollo Empresarial del IPN y el de Jóvenes Emprendedores.

El proceso de desarrollo y evaluación de las ciencias y técnicas asociadas a la disciplina computacional originó la creación de la Escuela Superior de Cómputo (Escom), que se inauguró el 28 de septiembre de 1993.<sup>87</sup>

Con base en el desarrollo curricular y en la evaluación académica institucional realizada en el nivel medio superior, se celebraron los Foros Académicos 1993, cuyas conclusiones permitieron la reformulación del modelo educativo del nivel medio superior, que habría de impartirse a partir de septiembre de 1994. Así, la consecuencia inmediata fue la revisión de prácticamente todos los planes de estudio. Para darle coherencia y continuidad a esa revisión, la Comisión de Planes y Programas de Estudio desahogó paulatinamente las propuestas de reestructuración, para lo cual iniciaba con los primeros semestres de cada carrera sometida a estudio. A partir del ciclo lectivo 1994-1995 se estableció el Modelo Educativo Pertinencia y Competitividad, el cual fundamentaba sus propósitos y principios a partir de cuatro ejes:

<sup>86</sup> Acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 14 de diciembre de 1989, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>87</sup> Proyecto de creación de la Escuela Superior de Cómputo, acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 13 de agosto de 1993, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

contenido curricular de las carreras, revisión exhaustiva de la función docente, binomio educación-sociedad, y cultura organizacional académica.<sup>88</sup>

#### EL DESARROLLO DEL IPN AL FINALIZAR EL SIGLO

En la última década del siglo xx el trabajo del IPN estuvo orientado por el Programa Institucional de Desarrollo. Entre sus principales aportaciones estaban: establecer un centro nacional de actualización y formación de profesores e impulsar la formación de posgrados.<sup>89</sup> El Proyecto Institucional de Telecomunicaciones del IPN integró la Red Académica de Cómputo, la Red Administrativa de Cómputo, la Red de Control Escolar, la Red de Comisión de Honor, la Red de Aula de Cómputo y la Red de Control de la Gestión de la Dirección General.<sup>90</sup>

El IPN inauguró el Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico, en Morelia.<sup>91</sup> En 1995, ante la decisión de suprimir y cancelar las operaciones del IMIT, el IPN solicitó a la SHCP los activos que estaban en liquidación y la transferencia de dicho organismo, lo que dio origen al Centro de Investigación en Ciencia Aplicada y Tecnologías Avanzadas (CICATA);<sup>92</sup> posteriormente se crearon otros en distintas regiones del país: Querétaro, Puebla y Tamaulipas. Además de la investigación científica y tecnológica, los Centros de Educación Continua e Innovación Tecnológica aportaron la actualización y formación de recursos humanos que demandaban las distintas regiones del país. Estos centros se establecieron en Sinaloa,<sup>93</sup> Baja California, Michoacán, Tamaulipas y Jalisco.

<sup>88</sup> Presentación del modelo educativo del nivel medio superior: Pertinencia y Competitividad, acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 11 de agosto de 1994, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>89</sup> Acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 31 de enero de 1995, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>90</sup> *Memoria institucional IPN 1995-2000*, t. 1, *Memoria general*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2000, p. 15.

<sup>91</sup> “Palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la ceremonia en la que declaró inaugurados los cursos del ciclo escolar 1995-1996 del IPN, en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos”; “El titular del IPN, ingeniero Diódoro Guerra, inaugura el Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico, en Morelia, Michoacán, durante el x aniversario de CIDEM”, *Gaceta Politécnica*, año xxxi, vol. 31, núm. 368, 30 de octubre de 1995, pp. 13 y 18.

<sup>92</sup> Acuerdo por el que se establece el CICATA del IPN, acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 30 de agosto de 1996, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>93</sup> Convenio celebrado entre el IPN y el gobierno de Sinaloa para la creación de un Centro de Educación Continua e Innovación Tecnológica, firmado el 12 de diciembre de 1995, *Gaceta Politécnica*, año xxxii, vol. 1, núm. 371, 31 de enero de 1996, p. 22.

En este marco de acciones se ubicó la creación del Centro de Investigación en Computación (CIC), que inició sus operaciones en marzo de 1996.<sup>94</sup> Le siguieron la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Tecnología Avanzada (UPIITA), la Biblioteca Nacional Tecnológica,<sup>95</sup> el Centro Mexicano para la Producción Más Limpia (CMPL),<sup>96</sup> el Centro Interdisciplinario de Investigación y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CIEMAD), el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (Ciecas), el Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico en Cómputo (Cidetec), el CIDIIR Sinaloa, el Centro de Investigación e Innovación Tecnológica (Ciitec) Azcapotzalco,<sup>97</sup> y el Centro de Biotecnología Genómica (CBG), ubicado en Reynosa, Tamaulipas.

Nueve instituciones educativas públicas del Distrito Federal y del Estado de México acordaron emitir una sola convocatoria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Así, la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (Comipems), a partir del ciclo 1996-1997, encomendó al Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (Ceneval), la elaboración y calificación del examen. La demanda al nivel medio superior del Politécnico se canalizó por medio de la Comipems para seleccionar a los alumnos que ingresarían. A finales de 1996 se estableció el Sistema Institucional de Investigación Científica y Tecnológica (SIICYT), el cual permitió alcanzar mayores niveles de eficiencia en la respuesta a las necesidades derivadas del desarrollo nacional, en asuntos relacionados con la ciencia y la tecnología y la formación de recursos humanos de alto nivel.<sup>98</sup>

Se inauguró la Red Nacional de Video Conferencia IPN-UNAM, que contó con 40 salas distribuidas en el país, e incluyó centros en San Antonio, Texas; París, Francia, y en Canadá. Desde 1997, la construcción y el equipamiento de las Aulas Siglo XXI se llevó a cabo en forma paulatina en el marco del Programa de Formación y Actualización de Profesores.

Se inició la construcción del Cinvestav-IPN Querétaro, el IPN creó el Centro Multidisciplinario de Competitividad Internacional (CMCI), ubicado en el World Trade Center de la Ciudad de México.<sup>99</sup>

<sup>94</sup> Autorización de los programas de maestría y doctorado en ciencias de la computación en el CIC, acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 18 de julio de 1996, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17.

<sup>95</sup> *Informe de labores IPN 1996, síntesis*, México, Instituto Politécnico Nacional, 1997, p. 38.

<sup>96</sup> *Informe de labores IPN 1996*, p. 28; "El IPN inaugura el Centro Mexicano de Producción Más Limpio de México", *Gaceta Politécnica*, año XXXI, vol. 31, núm. 370, 30 de diciembre de 1995, pp. 4-5.

<sup>97</sup> *Informe de labores IPN 1997, síntesis*, México, Instituto Politécnico Nacional, 1998, p. 20; *Memoria institucional IPN 1995-1997*, pp. 38-39.

<sup>98</sup> *Memoria institucional IPN 1995-1997*, p. 47.

<sup>99</sup> *Informe anual de actividades 1998*, México, Instituto Politécnico Nacional, 1999, p. 70;

Las carreras impartidas en el IPN empezaron a obtener la acreditación de instancias externas, y en 1998 se logró el reconocimiento al esfuerzo institucional para elevar el nivel académico y la calidad de sus posgrados que ingresaron al Padrón de Excelencia del Conacyt.

La Ley para el Fomento de la Investigación Científica, publicada el 21 de mayo de 1999, que estableció los instrumentos conforme a los cuales el gobierno federal apoyaría la investigación científica y el desarrollo tecnológico, consideró al Politécnico como centro público de investigación. En lo sucesivo, el Instituto podría solicitar su participación en los fondos creados por el Conacyt y obtener recursos y canalizar proyectos de investigación; también tendría plenas facultades para generar sus propios fondos, para captar recursos, para prestar servicios, e inclusive para crear sus propios fideicomisos y administrarlos.

El conjunto de esos recursos tecnológicos aplicados a la educación fue denominado Campus Virtual Politécnico, y en combinación con el Nuevo Modelo Educativo, operó en dos vertientes: la educativa y la empresarial.

#### EL POLITÉCNICO DEL NUEVO MILENIO

En la toma de posesión del director general, el presidente de la República, Vicente Fox, propuso a la comunidad politécnica iniciar un proceso de reflexión sobre la autonomía del Instituto, lo que implicó la revisión integral de la Ley Orgánica. El Consejo General Consultivo expidió la convocatoria para que la comunidad politécnica expresara su opinión.<sup>100</sup>

La Reforma Académica emprendida mostró dos orientaciones: el Nuevo Modelo Educativo y Académico, y el Modelo de Integración Social. La propuesta del nuevo modelo incluyó acciones como el diseño de la estrategia de implantación en el nivel medio superior; la revisión de los contenidos de las asignaturas básicas y humanísticas en los planes de estudio, en los niveles medio superior y superior; en la rama de ciencias sociales y administrativas; la conformación de redes intrainstitucionales de colaboración, y el análisis de infraestructura y equipamiento de escuelas, unidades y centros.

---

acuerdo por el que se establece el Centro Multidisciplinario de Competitividad Internacional, acta de la sesión del Consejo General Consultivo, 28 de noviembre de 1997, AHC-IPN, *Documental*, 1.2.0.15.17; "Acuerdo por el que se establece el Centro Multidisciplinario de Competitividad Internacional", *Gaceta Politécnica*, año XXXIII, vol. 1, núm. 394, 15 de diciembre de 1997, p. 17.

<sup>100</sup> Expedición del acuerdo por el que se dispone la integración de la Comisión Especial del Consejo General Consultivo para revisar la Ley Orgánica del IPN para el periodo 2001-2002, *Gaceta Politécnica*, año XXXVIII, vol. 6, núm. 525, 15 de febrero de 2002, pp. 17 y 18.

Asimismo, se establecieron los lineamientos relativos al ingreso, la permanencia y el egreso de los alumnos del nivel de licenciatura en el Nuevo Modelo Educativo para ser implantado por las escuelas, centros y unidades por medio de pruebas piloto.<sup>101</sup>

Durante el último decenio, el Politécnico ha acreditado las carreras en el nivel medio superior y superior. Con el propósito de fortalecer la planta de científicos, el Instituto contrató en 2001 a 29 académicos de excelencia; de ese total, cinco con recursos aportados por el Conacyt, dos de ellos en el Programa de Cátedras Patrimoniales y tres por medio del Programa de Repatriación de Investigadores. También la calidad de los investigadores se avaló con la inscripción de 320 científicos del Instituto al SNI, tendencia que se ha mantenido en constante aumento. Además de las anteriores acciones que se llevaron a cabo para fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, se crearon el Centro de Investigación en Biotecnología Aplicada y el Centro de Educación Continua y a Distancia, ambos en Tlaxcala, y el modelo educativo del IPN incorporó los Ambientes Virtuales de Aprendizaje (AVA).

El proyecto de autonomía ofrecido por el presidente de la República en diciembre de 2001 fue motivo de revisión. Desde el punto de vista académico, el Instituto Politécnico Nacional vivía un régimen semejante al de la autonomía y que, por tanto, no se requería en ese ámbito. Sin embargo, en el aspecto financiero, sí era necesaria. Externamente no se dieron las condiciones políticas mínimas para concertar una nueva Ley Orgánica, ni las de un consenso interno.

En ese marco, y con ese espíritu, el 10 de marzo de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo del presidente de la República que atendió dicho propósito. El acuerdo versaba en una interpretación de algunos preceptos fundamentales de la Ley Orgánica y precisaba la peculiar naturaleza jurídica del Instituto. Con el acuerdo mencionado, se superaron las cargas burocráticas y administrativas que el IPN tenía desde que entró en vigor la Ley Orgánica de 1981.<sup>102</sup> En segundo término, el acuerdo presidencial dio un paso relevante en materia de recursos autogenerados. Las nuevas disposiciones le dieron permanencia a estrategias en el uso de dichos recursos. Así, el Instituto pudo disponer de recursos y aplicarlos en un lapso no mayor a diez días; se ratificó que tales ingresos eran parte esencial de su patrimonio y, por tanto, no sería necesario acudir cada año a las cámaras para que se autorizara expresamente su aplicación. En tercer término, se refirió a la re-

<sup>101</sup> *Gaceta Politécnica*, año xxxix, vol. 7, núm. 592, 15 de diciembre de 2003, pp. 37-43.

<sup>102</sup> Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del acuerdo por el que se aclaran las atribuciones del Instituto Politécnico Nacional, *Gaceta Politécnica*, año xli, vol. 9, núm. 625, 31 de marzo de 2006, pp. 44 y 45.

gularización del patrimonio del Politécnico, pues estableció con precisión que los inmuebles que poseía desde su creación, así como los que se adquirieron en el transcurso de siete décadas, se le integrarían plenamente, con todas las consecuencias jurídicas inherentes.

El Consejo General Consultivo aprobó la Declaración de los Derechos Politécnicos y se estableció la Defensoría de los Derechos Politécnicos.<sup>103</sup> En 2004, el Proyecto Aula inició su aplicación en el nivel medio superior en 17 grupos de nuevo ingreso, al menos uno en cada plantel, con dinámicas y prácticas que propiciaban una actitud más participativa de los alumnos en la construcción del conocimiento, y con base en el trabajo colaborador de docentes, alumnos y padres de familia.

El Instituto redobló la acreditación de programas educativos por organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes), y poco después lo obtuvo la totalidad de las carreras. En el nivel medio superior se alcanzó la totalidad de los alumnos. En el nivel superior, el número de carreras reconocidas por organismos externos continúa en constante aumento.

La profesionalización y superación permanentes de los académicos se impulsó con la creación del Centro de Formación e Innovación Educativa.<sup>104</sup> Entró en funciones el Centro Regional para la Producción Más Limpia, en Tabasco.

La Unidad Politécnica para el Desarrollo y la Competitividad Empresarial (UPDCE), que inició actividades de planeación, estructuración y organización en 2004, concluyó la elaboración de los trabajos preparatorios. A esta nueva unidad se le incorporaron las actividades y el personal del Centro Multidisciplinario para la Competitividad Internacional (Cemci) que ya operaba.<sup>105</sup> Se inauguró el Centro de Patentamiento IPN-Instituto Mexicano de la Protección Industrial (IMPI) “Ingeniero Guillermo González Camarena”. La experiencia adquirida en ese campo sirvió para que 33 universidades e instituciones de educación superior se convirtieran en receptoras del modelo de incubación de empresas de base tecnológica del Politécnico.

En abril de 2004 se formalizó esta actividad con la creación del Centro de Incubación de Empresas de Base Tecnológica (CIEBT). Con apoyo de la

<sup>103</sup> Acuerdo por el que se expide la Declaración de los Derechos Politécnicos y se establece la Defensoría de los Derechos Politécnicos del IPN, *Gaceta Politécnica*, año XL, vol. 8, número extraordinario 622, 31 de enero de 2006.

<sup>104</sup> “Acuerdo por el que se crea el Centro de Formación e Innovación Educativa del IPN”, *Gaceta Politécnica*, año XL, vol. 8, núm. 595, 15 de abril de 2004, pp. 38-42.

<sup>105</sup> Expedición del acuerdo de incorporación de funciones del Centro Multidisciplinario de Competitividad Internacional del IPN a la Unidad Politécnica para el Desarrollo y la Competitividad Empresarial, *Gaceta Politécnica*, año XL, vol. 8, núm. 607, 28 de febrero de 2005, pp. 34-35.

Fundación Harp Helú, se estableció un fondo de 30 000 000 de pesos para impulsar el desarrollo de nuevas empresas, a propuesta de miembros de la comunidad politécnica.<sup>106</sup>

En mayo de 2006 se inauguró el Centro de Educación Continua Los Mochis en Sinaloa.<sup>107</sup> Se crearon dos centros de Apoyo Polifuncional, uno en Zacatenco y otro en Santo Tomás. Para ampliar su oferta educativa, el Politécnico ha extendido su presencia en entidades federativas donde antes no la tenía, como Guanajuato y Zacatecas.<sup>108</sup> Se estableció el Centro de Nanociencias y Micro y Nanotecnología.

Con el irrenunciable compromiso de ofrecer educación de alta calidad para el desarrollo sustentable, el IPN se propone dar especial atención a la educación a distancia mediante Polivirtual; fortalecer el capital intelectual: personal docente, de apoyo y directivos; nuevas rutas para el servicio social; ser una casa de estudios volcada al mundo mediante la internacionalización y cooperación. Con el objetivo de lograr el desarrollo armónico del Instituto ante necesidades, rezagos e insuficiencias, se apresta a seguir cumpliendo con su papel de institución de educación superior tecnológica pública del Estado mexicano. De esta manera busca seguir siendo una esperanza para mejorar las condiciones de vida de miles de familias, al ser un bastión de la investigación científica y tecnológica de la nación.

<sup>106</sup> Acuerdo de creación del Centro de Incubación de Empresas de Base Tecnológica, *Gaceta Politécnica*, año XL, vol. 8, núm. 595, 15 de abril de 2004, pp. 48-53.

<sup>107</sup> Acuerdo por el que se establece el Centro de Educación Continua Unidad Los Mochis, *Gaceta Politécnica*, año XLI, vol. 9, número extraordinario 630 bis, 31 de mayo de 2006, pp. 17-21.

<sup>108</sup> José Enrique Villa Rivera, *Un logro de todos. Informe de la administración 2004-2009*, México, Instituto Politécnico Nacional, versión en CD-ROM.

# LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: GESTIÓN ACADÉMICA Y GOBIERNO INSTITUCIONAL

ÓSCAR MANUEL GONZÁLEZ CUEVAS  
ROMUALDO LÓPEZ ZÁRATE

## INTRODUCCIÓN

LOS TEMAS DE LA AUTONOMÍA y el gobierno de las universidades han estado presentes a lo largo de su historia. Surgieron desde su inicio y a lo largo del tiempo se han ido ajustando a las condiciones sociales y políticas del entorno y a las cambiantes demandas y necesidades de la sociedad. Sin embargo, se aprecian algunos aspectos que son constantes, entre ellos, la libertad académica para cumplir sus objetivos, la autonomía, y la pretensión de darse un gobierno adecuado a sus fines. El presente capítulo recoge de manera general y abreviada algunos aspectos de su desarrollo, con atención a su evolución en México a partir del surgimiento de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921 y poniendo énfasis en el pasado reciente y el presente. Se considera que no es posible explicar y comprender el desarrollo de las universidades sin la relación, e incluso la intervención de la SEP.

El trabajo está organizado en tres partes. La primera se dedica al análisis de la autonomía en general y en particular de la autonomía de las universidades públicas mexicanas. Se rescatan algunos sucesos recientes que han tenido repercusiones en esta autonomía: las implicaciones que tiene la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, las demandas interpuestas por alumnos que consideran violados sus derechos por la aplicación de disposiciones reglamentarias emitidas por las instituciones, querellas sobre la fiscalización del uso de los recursos e injerencias de los poderes ejecutivos y legislativos de algunos estados en la designación de los rectores. En ciertos casos los conflictos generados han llegado hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, institución que ha dictado resoluciones concernientes al desarrollo de las funciones universitarias en aspectos que nunca antes habían salido del ámbito interno.

El segundo apartado, referido a la gestión en las universidades públicas autónomas, también se inicia con una breve revisión histórica; se comentan las tendencias mundiales actuales en su análisis, para centrarse finalmente

en el gobierno de las universidades públicas mexicanas. Se analiza en este apartado, igual que en el primero, el impacto de las políticas públicas del gobierno federal en la autonomía.

El último apartado aborda algunos aspectos sensibles en la relación de las universidades con la SEP y apunta algunas perspectivas a futuro.

#### LA AUTONOMÍA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS

##### *Algunas consideraciones históricas sobre la autonomía*

La autonomía de las universidades es un concepto que se debate desde la fundación misma de las organizaciones conocidas como universidades. Es conveniente recordar en forma muy breve cómo se desarrollaron estas instituciones desde la Europa medieval, cómo fueron evolucionando a lo largo del tiempo y cómo fueron definiendo sus características, valores y principios, entre ellos la autonomía y sus formas de gobierno.

Bolonia y París representan los dos prototipos de universidades medievales, tanto por su antigüedad como por su forma de organización. Bolonia se inició como una escuela de leyes y muchos de sus alumnos eran personas adultas que llegaban a la universidad de distintos lugares de Europa y que contrataban a los profesores. Ya que eran extraños en la ciudad, se unieron para defender sus intereses y, una vez unidos, tomaron el control de la universidad. Fue pues Bolonia la primera universidad cuyo gobierno estaba en manos de los estudiantes. Esta situación permaneció hasta que las autoridades de la ciudad recuperaron el control de la universidad y se lo entregaron a los profesores, aproximadamente en 1350 (Cobban, 1992: 1247). Otras universidades que se desarrollaron posteriormente copiaron el sistema de gobierno de los estudiantes.

La Universidad de París alcanzó gran prestigio como una escuela de lógica y teología. Las autoridades de la ciudad favorecieron su desarrollo, ya que la universidad estimulaba el crecimiento de la ciudad como un centro cosmopolita con gran actividad socioeconómica. A diferencia de Bolonia, la Universidad de París estuvo gobernada desde el principio por el gremio de profesores.

El modelo de la Universidad de París terminó por imponerse con tres variantes. El más antiguo fue el modelo colegiado o tutorial, en el que la enseñanza estaba descentralizada y se formaban numerosas comunidades de profesores y alumnos que estudiaban y convivían, como en Oxford. El segundo modelo era el de la universidad profesoral, donde la enseñanza estaba centra-

lizada y se formaban especialistas de acuerdo con las disciplinas cultivadas por los grupos de profesores. Lieden y Gotinga se organizaron de esta manera. El tercero fue un modelo intermedio que combinaba una administración central con colegios de tamaño pequeño. Recibió el nombre de College University y se considera el precursor de la universidad moderna, ya que tiene una administración única, adopta la estructura de colegios para el entrenamiento profesional y pone énfasis en la unidad de la ciencia (Frijhoff, 1992).

Un cambio importante en la concepción de la universidad ocurrió en 1810, en la Universidad de Berlín, bajo el liderazgo de Wilhelm von Humboldt. Se impulsó de manera notable el estudio de las ciencias, y se sentaron las bases de lo que serían posteriormente las llamadas universidades de investigación. El proyecto de la Universidad de Berlín se extendió rápidamente por toda Alemania, y más adelante influyó también en el desarrollo de las universidades norteamericanas.

Parece que el origen real de la universidad norteamericana moderna es la Universidad de Harvard, fundada en 1636 por el Great and General Court of the Massachusetts Bay Colony y reformada en 1825 siguiendo el modelo de la Universidad de Gotinga. Pero el gran cambio ocurrió en 1876, cuando se fundó la Universidad Johns Hopkins como la primera universidad de investigación, con una prestigiosa escuela de posgrado y con profesores de alto nivel académico. La universidad norteamericana creó una forma de gobierno institucional que se ha mantenido hasta ahora en casi todas las instituciones de ese país: el “governing board” o “board of trustees”, equivalente a las juntas de gobierno, que establece las líneas generales de desarrollo de la institución: designa, remueve y supervisa el trabajo del presidente o rector de la universidad, y revisa el buen uso de los recursos económicos. En el “governing board” participan miembros distinguidos de la institución, ex alumnos y representantes del gobierno y de la sociedad en general. Una de sus características importantes es precisamente su apertura a grupos externos a la institución.

En México, y en América Latina en general, las primeras universidades se fundaron según el modelo de la Universidad de Salamanca, que es también una de las más antiguas del mundo. Ésta empezó a funcionar en 1218 o 1219, y el rey Alfonso X El Sabio le dio su estatuto como universidad en 1254 (Fernández Álvarez, 1991: 11-12). La marcada influencia de la Universidad de Salamanca en la Real y Pontificia Universidad de México, fundada en 1555, y en las universidades de otros países de América, ha sido ampliamente documentada en excelentes libros (Rodríguez, 1990).

Al empezar el siglo xx el modelo alemán se había impuesto en la mayoría de las universidades importantes del mundo (Shils, 1992: 1259) En todos los

países florecían instituciones de educación superior que competían por los mejores profesores y los alumnos más capaces, y que llevaban a cabo programas de investigación y de extensión de la cultura. El tamaño de las universidades también creció sustancialmente y se volvieron instituciones cada vez más complejas y heterogéneas.

En este breve recuento histórico puede verse que desde la fundación de las primeras universidades se debatía la forma de gobierno de las mismas y que el concepto de autonomía, aunque no se llamase con ese nombre, cumplía un papel fundamental. Se observa cómo en algunos casos el gobierno estaba en manos de los alumnos, y en otros, de los profesores; que las autoridades intervenían para decidir qué grupo debía ejercer el poder dentro de las instituciones; que ya se presentaban disputas sobre las funciones de una autoridad central y la relativa independencia de grupos descentralizados, y que las universidades fueron diversificando sus funciones y objetivos hasta llegar a ser instituciones de una gran complejidad en las que coexisten grupos con diversos intereses y prioridades. La autonomía y las tensiones por controlar el gobierno, no sólo se dan entre la institución y las instancias de gobierno externas a ella, sino también entre grupos internos respecto a los órganos de gobierno de la institución y entre grupos internos respecto a otros grupos.

*La autonomía en el desarrollo  
de las universidades públicas en México*

La autonomía universitaria, junto con la libertad académica, son condiciones esenciales para uno de los valores universitarios más preciados: la libertad de investigación. Es, además, uno de los logros más preciados de la universidad latinoamericana. Faculta a las instituciones a definir sus programas académicos, a contratar a su personal y a gobernarse por sí mismas. En términos generales, los autores consideran que no existen en la actualidad o en el pasado reciente violaciones abiertas a la autonomía universitaria, en el sentido de que no se conocen casos en que se obligue a una universidad a crear un programa de licenciatura que ella no desee incluir en sus planes de estudio, o a realizar alguna investigación en especial, mucho menos a presentar resultados fraudulentos de alguna investigación. Sin embargo, también consideran que en algunos casos se ha estirado el concepto más allá de lo conveniente, tanto del lado del exceso como del defecto.

Del lado del exceso, la autonomía no debe ser pretexto para que la universidad se desentienda de sus obligaciones con la sociedad. Precisamente la gran diversidad de actividades que se llevan a cabo en la universidad moder-

na facilita que muchas de ellas se puedan orientar a la solución de problemas nacionales sin que ello implique el abandono de otras actividades de investigación pura o a las que no se vea aplicación inmediata. La autonomía tampoco debe ser motivo de que alguna universidad destine los recursos que se le asignen a fines distintos de los señalados en su ley orgánica, o que no participe de manera comprometida en las labores de planeación del sistema de educación superior, ni en la puesta en operación de los planes que resulten. La necesidad de usar de manera eficiente los escasos recursos disponibles para la educación superior obliga a trabajar de manera concertada con las otras instituciones del sistema, sin que esto signifique violación a la autonomía. El extremo del exceso se ha dado cuando en la historia se encuentran algunos grupos dentro de las universidades que han entendido la autonomía como extraterritorialidad, como un Estado dentro de otro Estado, y que las leyes nacionales no son aplicables dentro de los recintos universitarios. Afortunadamente esta concepción está en desuso.

Por el lado del defecto, las presiones sobre la autonomía resultan de la aplicación de políticas públicas que, planteadas con el supuesto objetivo de mejorar la calidad académica y la eficiencia y la vinculación con el sector productivo, obligan a las universidades a modificar sus estructuras de gobierno, a intervenir de manera indirecta en la oferta de programas académicos, a privilegiar ciertos tipos de investigación y a competir por recursos adicionales al subsidio. ¿Qué tan libremente determinan las universidades sus planes y programas si los recursos obtenibles son únicamente para ciertos fines? Sabemos que, hasta la fecha, el otorgamiento de estos recursos se hace mediante el juicio de pares académicos, y nos consta que quienes hemos participado en la evaluación de solicitudes de apoyo no hemos recibido nunca indicaciones de excluir determinado tipo de programas o de instituciones, aunque algunos evaluadores han expresado que no participan en las decisiones finales. Parecería que estamos caminando en el filo de la navaja y que la comunidad académica debe evaluar con cuidado los resultados de estas políticas.

A partir de estas ideas generales sobre la autonomía de las instituciones, se revisa en los siguientes párrafos la evolución del sistema de educación superior, tomando como fecha de inicio la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 y desde el punto de vista de la autonomía y de las formas de gobierno de las universidades públicas.

*El caso de la UNAM*

Este caso es de singular importancia por la relevancia de la UNAM en el sistema de educación superior en el país, aún mayor en la década de los veinte, cuando se inicia este análisis, porque fue un precedente en el proceso de obtención de la autonomía en otras universidades, aunque no la primera en obtener el estatus de autónoma,<sup>1</sup> y por los sucesos de orden político y alcance nacional que rodearon el desarrollo del proceso.

Como bien se sabe, lo que es ahora la UNAM surge en el año de 1910, en las postrimerías del porfiriato, bajo el impulso del secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, Justo Sierra Méndez, con el nombre de Universidad Nacional de México. La Universidad no era autónoma, pero sí había un espacio para la representación estudiantil en el Consejo Universitario (García González, 2001: 398). El propio Justo Sierra hizo notar lo que a su juicio era una de las limitaciones más serias del proyecto de la Universidad: el carácter transitorio de su estructura inicial, susceptible de ser modificado con posterioridad en un sentido más liberal y de acuerdo con condiciones más adecuadas para las exigencias del progreso nacional. Por lo pronto, afirmaba que era necesario “asumir esta forma de transición entre una corporación gobernada exclusivamente por el poder público y otra que disfrutara de mayor autonomía” (Alvarado, 2011).

Los sucesos que condujeron a la obtención de la autonomía se iniciaron en el mes de abril de 1929, con una protesta de los estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales que estaban inconformes con el nombramiento del director de la Facultad, Narciso Bassols, y que se oponían a la aplicación de unos “reconocimientos trimestrales” o exámenes parciales (en esa época los cursos eran anuales). Estos reconocimientos ya habían sido aprobados por el Consejo Universitario, pero cuando se anunció su aplicación y el director la aprobó, los estudiantes de la Facultad declararon una huelga que se inició el 9 de mayo. Las posiciones de los alumnos y las autoridades se polarizaron, y el propio presidente de la República, Emilio Portes Gil, y el secretario de Educación, Ezequiel Padilla, apoyaron a las autoridades de la Universidad y amenazaron con cerrar la Facultad. Los estudiantes, por su parte, integraron un Comité de Huelga con alumnos de otras escuelas, y el paro se extendió a toda la Universidad. En el ámbito político nacional, el general Álvaro Obregón se había reelegido presidente en 1928, lo cual había sido rechazado en los medios universitarios. Esta situación también impulsó el movimiento estudiantil.

<sup>1</sup> La Universidad de San Luis Potosí la obtuvo en 1923.

Con la mediación del jefe del Departamento del Distrito Federal y ex secretario de Educación Pública, José Manuel Puig Casauranc, los estudiantes presentaron al presidente Portes Gil una carta en la que se exigían tres condiciones para terminar el conflicto: satisfacción inmediata de las demandas planteadas por los alumnos de bachillerato y de la Facultad de Derecho, entrega de los edificios de la Universidad ocupados por la fuerza pública y castigo a los policías y bomberos acusados de agredir a los estudiantes durante el conflicto. Además, exigían que los estudiantes tuvieran voz y voto en la determinación de la vida escolar y presentaban una petición de “autodeterminación entendida como organización de la vida universitaria con sujeción a sus propias normas”. Los estudiantes no pedían explícitamente la autonomía, pero esta última solicitud equivale claramente a lo que se entiende como tal.

El 4 de junio de 1929, el secretario de Educación Padilla se presentó a la Cámara de Diputados a informar sobre una iniciativa del presidente para establecer la Universidad Nacional Autónoma, y el 6 de junio el Senado aprobó la iniciativa, con la aclaración de que no podía ofrecerse a la Universidad una autonomía absoluta. En la ley, expedida el 10 de julio, efectivamente se plasmaron numerosas restricciones. Por ejemplo, la Universidad, aunque Autónoma, seguía siendo Nacional, en el sentido de responder y contribuir a los ideales trazados por el gobierno; la autonomía quedaba bajo la vigilancia de la opinión pública de la Revolución y de los órganos representativos del Estado; la máxima autoridad, el Consejo Universitario, contaría con un delegado de la Secretaría de Educación Pública; el rector y los directores de facultades y escuelas serían elegidos por el Consejo Universitario de una terna presentada por el presidente de la República; el rector tenía la obligación de presentar un informe anual al ejecutivo, a la SEP y al Congreso de la Unión; y el gobierno se reservaba el derecho de vetar algunas resoluciones del Consejo Universitario (Torres Barreto, 2001: 420). Sin embargo, dos días después de promulgarse la ley terminó la huelga de los estudiantes, renunciaron el rector y el director de la Escuela Nacional Preparatoria y se designó al licenciado Ignacio García Téllez como rector y al licenciado Pedro de Alba como director de la Escuela Nacional Preparatoria.

En el año de 1933 se realizó un congreso universitario en el que participaron directivos, profesores y estudiantes de todo el país. Llevó varios meses de preparación y su objetivo era discutir la problemática social por la que atravesaba México, la posición que al respecto debían tomar las universidades y presentar propuestas sobre la transformación de estas instituciones educativas en cuanto a su método y sus contenidos ideológicos. El congreso se celebró del 7 al 14 de septiembre y asistieron como invita-

dos de honor el presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, el ministro de Educación, Narciso Bassols, y el ex rector de la Universidad, Antonio Caso.

En el congreso se manifestaron dos posiciones encontradas. Por un lado, una Comisión del Congreso presidida por Vicente Lombardo Toledano, director de la Escuela Nacional Preparatoria, elaboró una ponencia en la que se sostenía que la Universidad debía adoptar la filosofía del materialismo histórico como orientación de sus tareas docentes, científicas y culturales. Dentro de esta posición, el rector de la Universidad de Guadalajara, Enrique Díaz de León, declaró que la Universidad debía ser izquierdista, haciendo para ello una selección rigurosa de catedráticos y trazando una ideología que respondiera a esa aspiración.

Por otro lado, el ex rector Antonio Caso se manifestó contrario a esa posición y advirtió que de establecerse en la Universidad una orientación marxista o cualquiera otra que fuera sectaria, él se retiraría de la cátedra, ya que la Institución, como persona moral, no debe preconizar oficialmente credo alguno filosófico, social, artístico o científico. Supongamos, decía Caso, que hoy declaramos un credo, y que mañana, en nuestro taller de investigación y enseñanza que es la Universidad, se declara que ese credo no vale. Si la esencia de la Universidad es la investigación, ¿cómo podemos declarar un credo *a priori*? (Contreras Pérez, 2001: 425-430)

Estas posiciones ideológicas dividieron a los estudiantes y a los profesores de la Universidad; hubo huelgas, renunciaciones y exigencias de renunciaciones que culminaron con la del rector, Roberto Medellín, el 15 de octubre de 1933.

Ante esta situación, el presidente Abelardo L. Rodríguez y el secretario de Educación Narciso Bassols promovieron una nueva Ley Orgánica en la que se le otorgaba a la institución la llamada autonomía absoluta, “para evitar que al gobierno se le atribuyan los errores internos de la Universidad”. En esta Ley Orgánica de 1933 se establecía que la Universidad dejaba de ser Nacional y que debía subsistir con los productos de un fondo de diez millones de pesos que le entregaba el gobierno (Contreras Pérez, 2001: 430-431). El 23 de octubre de 1933 fue designado rector interino el licenciado Manuel Gómez Morín, quien fue ratificado en el cargo el 1o. de noviembre del mismo año. La Universidad inició un nuevo periodo sometida a grandes penurias, con cambios frecuentes de rector, y en una tensa relación con el gobierno federal. El ambiente de inestabilidad interna y la carencia de los mínimos recursos económicos para operar influyeron para que A. Caso presentara, en 1945, otra Ley Orgánica que fue aprobada el mismo año, en la que se estableció, entre otras cosas, un nuevo procedimiento de designación de los rectores por una Junta de Gobierno, sistema que opera hasta la actualidad y que

luego fue copiado o adaptado por otras universidades. Entre 1933 y 1945, los rectores eran designados por los ex rectores.

En la Ley Orgánica de 1945 nuevamente se designa a la Universidad como Nacional, ya que el nombre completo es el que conserva hasta ahora: Universidad Nacional Autónoma de México. El término Nacional se ha interpretado en el sentido de que la institución tiene presencia en todo el país por haber sido aprobada su Ley Orgánica en el Congreso de la Unión, a diferencia de la interpretación que se daba en 1929 y en 1933, cuando se consideraba que implicaba que la Universidad debía responder y contribuir a los ideales trazados por el gobierno.

### *Las universidades estatales y la UAM*

Cuando se aprobó la Ley Orgánica de la UNAM en 1945, existían en el país pocas universidades estatales. Se habían establecido con base en acuerdos aprobados por los congresos de los estados correspondientes. Sus funcionarios de primer nivel eran designados por los gobernadores de los estados. Con el paso del tiempo, se fueron creando universidades en todos los estados y paulatinamente fueron adquiriendo su autonomía, a semejanza de la Ley Orgánica de la UNAM, y en la actualidad casi todas tienen este estatus. La última en obtenerlo fue la de Veracruz, en 1997. Una diferencia importante entre las leyes orgánicas de la UNAM y las de las universidades estatales es el procedimiento para la designación de los rectores.

La única universidad creada por un acuerdo del Congreso de la Unión, aparte de la UNAM, es la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), fundada el 1o. de enero de 1974. Aunque no lleva en su nombre el término “nacional”, se ha interpretado que por haber sido creada por el Congreso de la Unión puede desarrollar sus actividades en todo el país. De hecho, ya ha fundado una de sus unidades académicas en el Estado de México.

La iniciativa para la fundación de la UAM fue enviada a la Cámara de Senadores por el presidente Luis Echeverría el 10 de octubre de 1973. El secretario de Educación Pública, Víctor Bravo Ahuja, compareció ante los senadores el 21 de noviembre para justificar la creación de la nueva universidad y para explicar sus principales características, entre las que destacó la autonomía de la institución<sup>2</sup> (López Zárate *et al.*, 2000: 35).

<sup>2</sup> Algunas de las innovaciones en la estructura de gobierno son: la creación de la figura de “rector general” y de rectores de unidades académicas, la constitución de cuerpos colegiados con facultades decisorias en algunos ámbitos académicos, la desconcentración funcional y administrativa a favor de las unidades.

*La modificación al artículo tercero de la Constitución para conceder la autonomía a las universidades públicas*

Desde los años cincuenta del siglo pasado, en la UNAM y en otras universidades surgieron conflictos de orden académico, laboral o de inconformidad con el nombramiento de autoridades, que dieron lugar a la intervención de la fuerza pública en las universidades o a la injerencia indirecta del gobierno en la remoción y designación de rectores. Los movimientos de 1968 y 1971 en la UNAM, con repercusiones en otras universidades, devinieron en intervenciones de la fuerza pública que fueron interpretadas, por parte de la comunidad, como una violación a la autonomía universitaria.

A principios de la década de los setenta apareció en las universidades públicas un nuevo actor: el sindicalismo universitario. Si anteriormente los estudiantes eran quienes presentaban demandas a las autoridades y encabezaban los paros de labores, ahora eran los trabajadores de las instituciones quienes se manifestaban en defensa de sus intereses laborales. Quizá el incremento en el tamaño y la complejidad de las universidades, y en el número de profesores de tiempo completo y de personal administrativo que vivían de manera exclusiva o casi exclusiva de su trabajo universitario, contribuyeron a esta situación.

En la UNAM se constituyó, en noviembre de 1971, el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM (STEUNAM), que demandó la firma de un contrato colectivo de trabajo. El rector, Pablo González Casanova, no concedió la firma por oponerse a una cláusula de exclusión de trabajadores contenida en la demanda y por considerar que la Universidad no era comparable a una empresa de carácter lucrativo ni tampoco a una dependencia del gobierno federal. Sostenía el rector que en una universidad no era aplicable el principio de buscar el equilibrio entre los factores de la producción y rehusaba considerarse un patrón. Ante la negativa del rector, los trabajadores estallaron una huelga en octubre de 1972 y González Casanova renunció a su cargo en diciembre de ese mismo año. Por su parte, los investigadores y profesores de la UNAM fundaron, el 13 de julio de 1974, el Sindicato del Personal Académico de la UNAM (SPAUNAM) en una asamblea a la que asistieron aproximadamente 1 200 profesores. Entre los objetivos de este sindicato estaban la “[...] preservación y ampliación de las conquistas de los trabajadores académicos, incluido el derecho a la contratación colectiva; [...] [tender] a la creación de un sindicato nacional y unitario; [...] [establecer] en las escuelas métodos y sistemas de enseñanza más democráticos y eficientes [...]” (Woldenberg, 1988: 145-155). El 16 de junio de 1975 el SPAUNAM estalló una huelga; entre las principales causas se citaron la negativa de las autoridades a

otorgar un aumento salarial y a firmar un contrato colectivo de trabajo, con el argumento de que el Consejo Universitario había acordado que la contratación colectiva era contraria a la legislación universitaria.

En la UAM se constituyó un sindicato único de trabajadores administrativos y académicos, el Sindicato Independiente de Trabajadores de la UAM (SITUAM). Este sindicato demandó a la UAM la firma de un contrato colectivo de trabajo, de acuerdo con una propuesta incluida en la demanda, y un aumento generalizado de sueldos, con la amenaza de estallar una huelga el 16 de junio de 1976 si no se satisfacían sus demandas. Un primer punto de conflicto era que se pretendía que el sindicato quedase en el apartado A del artículo 123 constitucional, mientras que la Ley Orgánica señalaba expresamente que las relaciones de trabajo entre la UAM y sus trabajadores quedarían regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del mencionado artículo. Un segundo punto de conflicto era que, a juicio de las autoridades, encabezadas por el rector general Juan Casillas G. de L., el proyecto de contrato colectivo de trabajo invadía en algunas cláusulas tareas que estaban reservadas a los cuerpos académicos de la institución. Había otros aspectos no menores, como los términos de ingreso de los trabajadores, su promoción y permanencia, los procedimientos de rescisión y otros, que aún no habían sido reglamentados por la universidad. Con la intervención del Colegio Académico el conflicto se pudo resolver dentro de la comunidad universitaria, es decir, sin intervención externa, después de una prolongada huelga que duró 33 días. Sin embargo, quedó latente el problema de diferenciar claramente qué aspectos eran académicos y correspondían a los órganos de la universidad, y cuáles eran laborales y podían pactarse con el sindicato.

Los conflictos laborales narrados en los párrafos precedentes condujeron a las autoridades de la UNAM, encabezadas ya por el rector Guillermo Soberón, a solicitar que el poder legislativo incorporase un apartado especial en el artículo 123 que regulase las relaciones laborales entre las universidades públicas autónomas y sus trabajadores, ya que los dos apartados existentes no podían considerar las características especiales del trabajo universitario. Esta iniciativa fue conocida como “apartado C” y finalmente no prosperó, pero el presidente López Portillo presentó una iniciativa al Congreso de la Unión en la cual se recogía “... la solicitud de las universidades públicas para legislar a nivel constitucional el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales para hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores tanto académicos como administrativos”.

Para atender esta solicitud, el Congreso incorporó una nueva fracción al artículo tercero constitucional que pretende deslindar lo académico, que se regula autónomamente, de lo laboral, que se norma en el nivel federal por el artículo 123 constitucional. En su parte medular la nueva fracción señala que

las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Sin embargo, hasta la fecha no se ha expedido el reglamento de esta fracción del artículo tercero, por lo que subsiste cierta tensión en las relaciones entre los sindicatos universitarios y las autoridades de las universidades autónomas.

### *Origen y ejercicio de los recursos*

Un concepto importante dentro del tema general de la autonomía es el de la autonomía financiera. Ya se ha comentado que lo que es ahora la UNAM sufrió en 1933 una tremenda asfixia financiera al no comprometerse el gobierno federal a garantizarle recursos económicos suficientes para desarrollar sus funciones. Se le otorgó una amplia autonomía en otros aspectos, que en la práctica resultó un tanto ficticia al no recibir la institución recursos económicos que le permitieran siquiera subsistir.

A partir de 1938, cuando se logró establecer acuerdos entre la Universidad Nacional Autónoma y el gobierno federal, se dio por hecho que este último daría a la Universidad un subsidio que le permitiría desarrollar sus funciones sin recurrir al cobro de cuotas importantes a los alumnos. Éstas, y el cobro de cuotas por servicios prestados a otras instituciones o a particulares, son desde entonces más bien simbólicas en la mayoría de las universidades

públicas. Ninguna institución ha tratado de alcanzar una autonomía financiera, ya no se diga total, algo que sería prácticamente imposible, sino siquiera significativa para lograr cierto grado de independencia. La interpretación más aceptable hoy en día es que la educación superior es una responsabilidad pública, que el gobierno crea instituciones para atender esta demanda social y que, por lo tanto, le corresponde hacerse cargo de su financiamiento, y que las universidades pueden allegarse, por otras vías, recursos complementarios.

Es de hacerse notar que Justo Sierra había pensado el tema del cobro de colegiaturas desde la fundación de la Universidad Nacional. En el discurso de creación de la institución señaló que

el Estado expensa y sostiene [a la Universidad] con cuanto esplendor puede, no porque se crea con la misión de proporcionar carreras gratuitas a individuos que han podido alcanzar este tercer o cuarto grado de la selección, sino porque juzga necesario al bien de todos que haya buenos abogados, buenos médicos, ingenieros y arquitectos; cree que así lo exige la paz social, la salud social y la riqueza y el decoro sociales, satisfaciendo necesidades de primera importancia [Alvarado, 2011].

Cuando se empezaron a crear universidades públicas en los estados, eran los gobiernos estatales los que aportaban la mayor parte de los subsidios a las universidades. El gobierno federal aportaba la totalidad del subsidio a las de carácter federal, al principio la UNAM y después también la UAM, y colaboraba también con el subsidio a las estatales. Hasta antes de 1970, cuando tomó posesión el presidente Echeverría, 70% del subsidio de todas las universidades, exceptuando las federales, lo aportaban los gobiernos estatales, y 30% el gobierno federal. A partir de ese año, el porcentaje aportado por el gobierno federal fue creciendo significativamente, y en la actualidad las cifras se han invertido: 70%, en promedio, lo aporta el gobierno federal, y 30%, los estatales, nuevamente sin considerar a las universidades federales.

Se había interpretado que la autonomía les daba competencia a las universidades para ejercer los recursos recibidos mediante subsidios, u obtenidos por servicios prestados, de manera totalmente independiente, sin rendir cuentas a organismos o instancias externas a las instituciones. El ejercicio de los recursos era auditado o supervisado por instancias internas exclusivamente o por auditores externos designados por órganos personales o colegiados de las instituciones. También se establecieron en varias universidades tesorerías y contralorías cuyos titulares y funcionarios no eran designados

por los rectores sino por los patronatos universitarios, lo cual les daba cierta autonomía y libertad de acción ante las autoridades de la institución.

Con esta misma idea, los procedimientos establecidos para las dependencias del gobierno federal, como la Ley de Obras Públicas o la de Adquisiciones de Bienes y Servicios, eran utilizados, en el mejor de los casos, con un carácter indicativo por las universidades y no como normativos. Aunque casi todas las leyes orgánicas prescriben que los rectores deben presentar un informe anual a los consejos académicos u órganos equivalentes, estos informes difieren mucho en el detalle de la información y aun en los temas sobre los cuales se informa.

En época más reciente, cuando se empezó a hablar de la transparencia con la que se debían ejercer los recursos públicos, las universidades empezaron a publicar en los periódicos los estados financieros de la institución, casi siempre con la aclaración de que lo hacían porque no había nada que ocultar, aunque no estaban obligadas a hacerlo por requisitos legales. Información de tipo académico o de tipo financiero más detallada no estaba disponible para la sociedad en general.

La situación cambió cuando se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el mes de junio de 2002. En ella se estableció que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, son sujetos obligados y por lo tanto caen bajo la jurisdicción de esta ley y deben cumplir con las solicitudes de información que les sean solicitadas, excepto desde luego las que en la misma ley se consideren reservadas o confidenciales. Entre la información que deben proporcionar las universidades se encuentra el uso de los subsidios otorgados por el gobierno federal y las auditorías correspondientes.

A pesar de que la Ley de Transparencia ha venido a aclarar muchos aspectos relativos a la fiscalización de los recursos económicos, que eran fuente de serios conflictos entre los gobiernos y las universidades, los expertos en el tema consideran que es necesario establecer las leyes secundarias que establezcan con precisión los alcances de esta fiscalización y las facultades de quienes la llevan a cabo. Por ejemplo, Legorreta (2004) hace notar que la mayoría de las legislaciones universitarias, salvo contadas excepciones, no consideran a los funcionarios universitarios sujetos para efectos de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, sean federales o estatales, pues generalmente prevén las condiciones y los procedimientos internos para determinar las responsabilidades de los funcionarios y, en su caso, para removerlos y ejercer las acciones legales que procedan.

En el año de 1999, antes de la promulgación de la Ley de Transparencia, pero después de la adición al artículo tercero en el que se elevó a rango cons-

titucional el principio de la autonomía universitaria, una universidad interpuso un amparo con el argumento de que la Auditoría Superior de la Federación no tenía competencia para fiscalizar los subsidios federales que había recibido. El caso llegó a la Suprema Corte de Justicia de la nación, la cual estableció que

[...] los razonamientos de que [...] la fiscalización de los subsidios federales que reciban las universidades públicas atenta contra el principio de autonomía universitaria son incorrectos, porque tal principio significa la facultad de autogobierno de las universidades, su independencia respecto a los órganos de poder del Estado, su libertad para decidir sus planes de estudio y métodos de trabajo, para designar a sus autoridades, administrar su presupuesto, su libertad de cátedra, pero no el que no deban rendir cuentas al pueblo de las aportaciones económicas que de éste reciben, rendición de cuentas que en modo alguno significa intromisión a su libertad de autogobierno y administración, sino sólo el supervisar que efectivamente se hayan destinado al fin para el cual fueron otorgados [...] [Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011].

#### LA AUTONOMÍA Y LA LEGISLACIÓN INTERNA DE LAS UNIVERSIDADES

Desde antes de la modificación al artículo tercero constitucional en el que se estableció el principio de la autonomía, en 1980, las universidades habían entendido que tenían total libertad para emitir su legislación interna, siempre que no contraviniese la Ley Orgánica de la institución. La mayoría de las universidades, a través de sus órganos colegiados, elaboraron estatutos, reglamentos, instructivos, y otros instrumentos similares de legislación, en algunos casos muy prolijos. Así se aprobaron estatutos orgánicos, reglamentos de alumnos y profesores, de exámenes, de becas, instructivos de laboratorios, de estacionamientos, etc. Se puede afirmar que las universidades públicas en México tienen un cuerpo de reglamentos mucho más extenso que el de universidades de otros países. Sin embargo, se han presentado casos en que miembros de las comunidades han considerado que la legislación interna contraviene el orden jurídico nacional y se han generado conflictos que obligaron a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se han presentado casos en que algunos estudiantes se han amparado ante su expulsión de la universidad por considerar contravenidos sus derechos a la educación (UANL, UNAM). O bien, candidatos a rector que se quejaron porque sus derechos en el proceso de cambio fueron vulnerados (Universidad Michoacana), y también ha habido casos en que los congresos de los es-

tados han intentado o han modificado la Ley Orgánica de la institución por intereses claramente políticos (universidades de Baja California Sur, de Durango y de Morelos). A continuación se presenta un breve recuento de estos casos y las resoluciones de la Suprema Corte.

Un grupo de alumnos fue expulsado de la ENEP Acatlán y otro alumno lo fue de la UANL. Ambos se ampararon ante tribunales colegiados diferentes y uno de ellos admitió el amparo mientras que el otro lo rechazó. Ante la contradicción de tesis de los dos tribunales, intervino la Suprema Corte Justicia para dilucidar si el juicio de amparo era procedente contra la resolución emitida por una universidad pública, que impidió a un gobernado continuar disfrutando del servicio que le estaba proporcionando (en este caso, el servicio educativo). La Suprema Corte estableció al respecto que

[...] la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma expulsa [a un estudiante], o por tiempo indefinido le impide seguir disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnabile a través de un juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa [...] que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional [...] [Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011: 56].

Un caso similar al anterior es el de un grupo de alumnos expulsados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Uno de ellos solicitó el amparo de la justicia federal ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal en contra de las autoridades de la UNAM que intervinieron en su expulsión. El juez de distrito a quien correspondió resolver la demanda, "... por un lado sobreseyó el juicio de garantías en lo que corresponde a los actos reclamados que no constituyen resolución definitiva [...] y por otro lado negó el amparo solicitado por estimar que los preceptos legales impugnados, así como la resolución definitiva por medio de la cual se había expulsado al quejoso [...] no eran violatorios de garantías individuales" (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011: 61). El alumno se inconformó y el asunto llegó también a la Suprema Corte, organismo que en lo medular respaldó la resolución del juez. Entre las resoluciones sobre este caso que emitió la Suprema Corte destaca la que establece que

[...] si bien es cierto que el artículo 3º constitucional consagra el derecho de educación a todos los gobernados, también lo es que este derecho debe ejercerse observando la normatividad establecida por el Poder Legislativo y por las autoridades universitarias sobre el particular, de tal manera que si el quejoso infringió la referente a la universidad [...] dicha resolución no puede considerarse violatoria

del derecho a la educación [...] ya que las universidades públicas pueden expulsar a los alumnos infractores de su normatividad [...]” [Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011: 79].

También la designación de rectores ha sido motivo de impugnaciones de tipo legal que han derivado en la intervención de la Suprema Corte de Justicia. El 9 de enero de 2007 la doctora Silvia Figueroa Zamudio fue designada rectora de la Universidad Michoacana por una Comisión de Rectoría designada, a su vez, por el Consejo Universitario. Los otros ocho candidatos a la rectoría se inconformaron ante esta decisión e interpusieron amparos contra la Comisión de Rectoría por considerar que había arbitrariedades y violación de sus garantías en el procedimiento de designación. Dos de los demandantes se desistieron pronto de los amparos que habían presentado, pero en los otros casos los juicios prosiguieron. En cuatro casos un juez de distrito consideró que no procedía el amparo, pero en los otros dos, otro juez consideró que sí procedía. La universidad impugnó esta última resolución y el caso fue atraído por la Suprema Corte. En septiembre de 2009 la Corte falló en el sentido de que la Comisión de Rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) no puede ser considerada autoridad para efectos de juicio de amparo. La doctora Figueroa Zamudio continuó en su cargo y en estos momentos ha terminado su gestión.

Un conflicto de resonancia nacional, sobre el cual se pronunció la ANUIES por lo grave de los acontecimientos, se suscitó durante el cambio de rector en la Universidad Juárez Autónoma del Estado de Durango. En el mes de agosto de 2010, ante la proximidad del cambio de rector, el rector en funciones, el contador público Rubén Calderón Luján, anunció sus intenciones de reelegirse, para lo cual renunciaría al cargo. Presentó su renuncia, se nombró un rector interino, y junto con otros tres candidatos se registró ante la Comisión Electoral de la Universidad en el mes de septiembre, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la legislación universitaria. La elección de rector se programó para el 8 de octubre. Sin embargo, el día 27 de septiembre el Congreso del Estado modificó el orden del día de una sesión programada para esa fecha, incluyó un punto para revisar la Ley Orgánica de la Universidad, e introdujo un artículo que impide la reelección. Simultáneamente un grupo de alumnos provocó disturbios y reclamó una mayor participación en el proceso de designación.

Al modificar la Ley Orgánica, el Congreso del Estado introdujo un transitorio en el que se señala que el propio Congreso designará un rector interino que durará en su cargo hasta el 30 de septiembre de 2011. Este cargo recayó en la doctora Patricia Herrera Gutiérrez. Ante esta situación el rector interi-

no nombrado después de la renuncia del contador Calderón Luján, el doctor Salvador Rodríguez Lugo, promovió un amparo en contra de las reformas legislativas y logró el respaldo de la ANUIES. El 1o. de octubre el doctor Rodríguez Lugo informó al Consejo Universitario que el Juzgado Segundo de Distrito había otorgado la protección y amparo de la justicia de la Unión, lo cual significaba que el proceso de elección seguía su marcha y que se le restituía su personalidad como rector. Por su parte, el secretario general nombrado por la rectora Herrera Gutiérrez, el licenciado Tomás Castro, declaró que el amparo no tenía fuerza legal para restituir a Rodríguez Lugo como rector e interpuso un recurso de queja ante un Tribunal Colegiado de Distrito (Aguilar García, 2010).

Todo este conflicto se había dado en el momento en que el gobernador del estado tenía pocas semanas de haber asumido el cargo y en un ambiente de detenciones a funcionarios y profesores de la universidad. Hasta la fecha, la situación continúa siendo incierta.

Estos ejemplos muestran que a pesar de los avances legislativos sobre la definición legal de la autonomía, y de los desarrollos en legislación interna en las instituciones, se siguen presentando casos controvertidos, lo que ha motivado a algunos investigadores a proponer que se emitan leyes secundarias que contribuyan a dar certeza jurídica a las universidades públicas. Mendoza (2004) señala que es

necesario dilucidar jurídicamente, entre otros, cuatro aspectos: los procedimientos bajo los cuales las universidades autónomas por ley deben ser auditadas por la Auditoría Superior de la Federación; el tema de la seguridad en el *campus* universitario y la intervención de la fuerza pública; la vinculación de las políticas financieras federales con la autonomía de las universidades, y la rendición pública de cuentas por medio de la evaluación de los resultados.

## EL GOBIERNO Y GESTIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

### *Algunas consideraciones históricas sobre el gobierno universitario*

Se ha visto que tanto el tema de la autonomía como el del gobierno institucional han sido debatidos desde el origen mismo de la universidad. En sus inicios se establecieron dos grandes tipos: el gobierno en manos de los estudiantes o el gobierno como responsabilidad de los profesores. Después surgieron modelos híbridos con diferente peso de cada uno de los sectores y la

intervención, también de manera diferenciada, de otros sectores de la sociedad, especialmente de la autoridad nacional. Se puede advertir que se fueron consolidando ámbitos del gobierno institucional que correspondían preferentemente a las propias universidades, y en otros fue posible la intervención de otros actores, sobre todo en lo correspondiente al nombramiento y las atribuciones de las autoridades.

Lo que correspondía a las propias instituciones se refiere al aspecto académico: definición y selección de programas de estudio, elección de los asuntos a investigar, selección de los estudiantes y las normas para certificar sus estudios, selección del personal académico, establecimientos de normas y procedimientos internos para cumplir el objeto institucional. En cuanto al nombramiento de las autoridades y sus ámbitos de competencia, se desarrollaron varios modelos: el primero, en el que diferentes sectores sociales intervenían en el nombramiento de la principal autoridad, el rector o presidente de la institución, a cargo de juntas de gobierno, desarrollado principalmente en las universidades anglosajonas y que tiene su origen en el movimiento de protesta de Lutero y Calvino en el siglo XVI y asumido por las universidades de los Estados Unidos desde Harvard hasta la actualidad; un segundo tipo, en el cual las autoridades eran nombradas por el rey o el gobierno en turno, como las universidades españolas, las primeras en América latina, o las universidades de tipo socialista, y el tercer modelo, en el que la designación correspondía a los miembros internos de la comunidad, sin interferencia formal de actores externos a las universidades.

Varios analistas han elaborado y propuesto modelos que sintetizan la forma de gobierno y el modo de organización de las universidades. Burton Clark, por ejemplo, identificó en el mundo las siguientes “Modalidades nacionales de distribución de la autoridad”: la Europea Continental, que concentra el poder y la autoridad institucional en una combinación del gremio académico y una fuerte presencia de la burocracia estatal; la Británica, que es una combinación de los gremios académicos con una modesta influencia de los patronatos y administradores institucionales; la Modalidad Americana (EUA), con una fuerte presencia en el ámbito administrativo y financiero de los Board of Trustees y la autonomía académica a cargo del personal académico, y la Modalidad Japonesa, que es una combinación de las anteriores (Clark, 1993). Cabe señalar que en la descripción de Clark estuvo ausente la “modalidad Latinoamericana” (Pallán, 1999), que sin ser un gobierno autóctono o una imitación de las universidades europeas, es, en palabras de Brunner (1990), una “copia original” producida por la historia de nuestros países. Lo distintivo del modelo latinoamericano surge en el Movimiento de Córdoba de 1918, cuyas características principales relacionadas con el go-

bierno son: el cogobierno estudiantil en la universidad y las facultades; la elección de las autoridades por asambleas con representación de los docentes, estudiantes y egresados; la gratuidad de la educación superior y la fijación de mandatos con plazos fijos para el ejercicio de la docencia.<sup>3</sup>

Otros investigadores, a partir de la década de los sesenta del siglo pasado, han caracterizado un amplio conjunto de modelos de organización institucional, como el burocrático (Stroup, 1966), que Birnbaum (1988) sintetizó como “la racionalización de la estructura y de la toma de decisiones”; el colegial (Millet, 1962), caracterizado por Birnbaum como “compartiendo el poder y los valores en una comunidad de iguales”; el político (Baldrige, 1971), que se distingue por la competencia por el poder y los recursos, se asume la universidad como un sistema político en miniatura, con dinámicas de grupos e intereses y conflictos similares a los que existen en la ciudad y en el gobierno; y el modelo de anarquías organizadas (Cohen y March, 1974), que ha tenido fuerte influencia en nuestro país. Dicen ellos: “En la anarquía que priva en cada universidad, cada individuo que está dentro de la institución es visto como si tomara decisiones autónomas. Los maestros deciden si van a enseñar, cómo y cuándo. Los estudiantes deciden si van a aprender [...] los legisladores deciden si van a sostener la institución [...] No se practica coordinación alguna, ni control” (Cohen y March, 1974: 33-34) En este modelo, abunda Clark, se puede llegar a una “tecnología de la tontería, donde los propósitos no preceden a la acción, las acciones no tienen fines determinados, no se está obligado a ser congruente [...] la tradición, la intuición y la fe, constituyen por lo general, el fundamento de las decisiones” (Clark, 1993: 49).

Weick ofreció una variante a esta modalidad que denominó “sistemas flojamente acoplados”, en donde el énfasis está puesto en el reconocimiento de la existencia de grupos, unidades académicas, con una autonomía relativa en el seno de la institución (Weick, 1976).

En la década de los ochenta Birnbaum propuso un nuevo modelo integrador de los anteriores al que llamó “cibernético”, pues tiene como característica fundamental un ajuste de la institución al entorno tanto interno como externo, en donde los actores desarrollan una sensibilidad que les permite una relativa adecuación o ajuste a las cambiantes situaciones que les rodean (Birnbaum, 1988).

<sup>3</sup> Cabe reiterar que con antelación al Movimiento de Córdoba, en su proyecto de la Universidad Nacional (26 de abril de 1910), Justo Sierra incorporaba a los estudiantes en el gobierno universitario. Decía Justo Sierra: “Una distinción capital entre nuestra universidad y quizás todas las del mundo: nosotros damos cabida dentro del Consejo Universitario a los alumnos de las escuelas universitarias” (Justo Sierra, citado por Palencia, 1952: 58).

Más recientemente se han desarrollado otros modelos, como el emprendedor —*entrepreneurial*— (Clark, 2001), el de universidad empresa (Marginson, 2000 ) o el de mercadización (Brunner y Uribe, 2007), que son los referentes de un nuevo tipo de gobierno institucional impulsado fundamentalmente por los gobiernos, como se describirá más adelante.

*El gobierno  
en las universidades públicas mexicanas*

En México, mucho antes de que se tipificaran los modelos de gestión y gobierno universitario descritos brevemente en la sección anterior, las universidades públicas optaron, desde la creación de la Universidad Nacional en 1910, por un gobierno de tipo “democrático”, cuyas características principales fueran: una distribución de la autoridad institucional entre órganos personales y órganos colegiados, para propiciar un equilibrio de poder y no la concentración en uno solo; la preeminencia de los consejos universitarios, integrados por representantes de los diferentes sectores de la comunidad, quienes se encargarían de tomar las decisiones institucionales más importantes y de establecer las reglas del juego del comportamiento universitario; la atribución a la comunidad universitaria de la facultad de elegir, sea de manera directa o indirecta, a las autoridades personales y a los diferentes miembros de los cuerpos colegiados, sin intromisión de agentes externos a la propia comunidad; la facultad para darse la estructura organizativa que estimasen conveniente; la administración libre del patrimonio universitario. Esta orientación general ha prevalecido y las discusiones han girado sobre todo en torno al énfasis y grado de participación de los estudiantes, académicos y autoridades en los cuerpos colegiados, en las diferentes características que deben cumplir los aspirantes a un cargo, su duración y sus atribuciones, así como la posible reelección.

En la formulación de este modelo general de gobierno universitario, la actuación del gobierno en general y de la SEP en particular, a lo largo de casi un siglo, ha sido determinante. Son los congresos, federal o estatales, los que formalizan el acto jurídico de creación de una universidad pública, y en esa formalización las leyes orgánicas establecen las características generales del gobierno universitario. Se define exhaustivamente a las autoridades institucionales, se les asignan competencias, se establecen sus periodos de vigencia y las normas generales para su reemplazo. La SEP, como instancia del gobierno ejecutivo, no participa formalmente en la discusión y promulgación de las leyes orgánicas de las universidades, pero es indudable que ejerce una

influencia decisiva, sea en la presentación de iniciativas de creación de universidades o en la modificación de sus leyes orgánicas, y participa en su discusión y aprobación en los respectivos congresos estatales. Tiene esa influencia, entre otras razones, porque depende de la SEP, en buena medida, la asignación del recurso presupuestal para la Universidad.

El gobierno de tipo democrático ha sido el común denominador en las universidades públicas, y a ello se ha sumado el carácter autónomo de todas ellas. Del conjunto de universidades públicas en el país sólo queda una que no es autónoma; las que no lo eran lo consiguieron en el transcurso de los años noventa del siglo pasado.<sup>4</sup> Un rasgo característico de la autonomía es el nombramiento de las autoridades por los propios miembros de la universidad sin injerencia formal de actores externos a la universidad, sea a través de las juntas de gobierno (elegidas por los consejos universitarios), del propio Consejo Universitario o por elección universal secreta y directa de toda la comunidad.<sup>5</sup>

Si bien el modelo formal, legal, de gobierno no tiene muchas variantes, la forma específica como se gobierna cada universidad es diferente, pues influyen numerosas variables en su ejercicio. Por ejemplo: el tamaño de la universidad, si ofrecen o no la educación media superior, la relación con el gobernador en turno, la oferta de programas de estudio, la fuerza de los sindicatos, los intereses no siempre armónicos entre las “tribus” universitarias, el liderazgo del rector, el presupuesto con el que cuentan y la aportación que hace tanto el gobierno federal como el estatal. La influencia de factores externos o conflictos internos propician una alta vulnerabilidad en el gobierno institucional, que se expresa en la paralización de actividades académicas (huelgas o paros) que sucedieron sobre todo en las décadas de los setenta y los ochenta y que ahora se presentan más esporádicamente, si bien con una duración mayor a las anteriores.<sup>6</sup>

Desde principios de la década de los noventa empezaron a surgir fuertes cuestionamientos en Europa sobre la idoneidad de las formas de gobierno universitario para atender las nuevas y emergentes demandas sociales. Se puso (pone) en duda la eficacia de los consejos universitarios en la conducción institucional, y se aprecia una fuerte tendencia a otorgar más com-

<sup>4</sup> La universidad no autónoma es la de Quintana Roo, y las que consiguieron la autonomía en la última década del siglo pasado fueron las de Guadalajara, Guanajuato y Veracruz.

<sup>5</sup> Las diferencias en las formas de elección de los rectores y sus consecuencias pueden consultarse en el artículo de los autores publicado en *Perfiles Educativos*, vol. XXXIII, núm. 131, pp. 8-27.

<sup>6</sup> La UNAM en 1999 estuvo “tomada” por los estudiantes durante nueve meses. La UAM estuvo en huelga cuatro meses en 2007.

petencias a los órganos personales y a incorporar nuevos actores en el modo de desarrollo de las universidades. La tendencia observada en Europa aún no se aprecia con tanta fuerza en América Latina, pero en México, por la vía de los hechos, ya está operando, como se describirá más adelante.<sup>7</sup>

Vale la pena dar un panorama de estas nuevas tendencias.

*Las discusiones actuales de la gestión  
y el gobierno universitario: la gobernanza*

El tema del “gobierno” en las universidades públicas es un tema de interés actual en el análisis de las instituciones de educación superior en general y de las universidades en particular. El tópico de “gobierno institucional” convoca otros conceptos afines, como gobernabilidad, gestión, administración, formas de gobierno, modelos de organización, liderazgo y otros que lo influyen y lo modulan, como democracia y autonomía. De todos ellos, se considera que el concepto de gobernanza es el que está captando la atención y se vislumbra como otra forma de gestión y gobierno universitario.

El concepto de gobernanza es muy amplio y discutido. Sin embargo, parece existir cierto consenso entre los analistas en que se refiere a un ejercicio de control colectivo para conseguir objetivos comunes. Alude a la articulación de intereses entre agentes externos e internos para lograr metas compartidas. La dimensión institucional de la gobernanza se refiere a los arreglos institucionales para definir líneas de autoridad, procesos de toma de decisiones; en cambio, la dimensión externa del sistema alude a la formulación de leyes, decretos, acuerdos financieros, modos de evaluación para todas las instituciones. La gobernanza se pregunta por quién decide, cuándo, cómo y sobre qué se decide, y las respuestas necesariamente tienen en cuenta tanto la vida interna de las instituciones como las exigencias externas a las que se ven sometidas (De Boer, 2009).

Se ha utilizado el concepto de gobernanza porque es comprensivo e incluyente. “Gobernanza universitaria tiene que ver con la determinación de valores dentro de las universidades, sus sistemas de toma de decisiones, la asignación y distribución de recursos, sus misiones y propósitos, los patrones de autoridad y jerarquía y las relaciones internas de los diferentes mundos académicos, y externamente con los diversos mundos del gobierno, los negocios y las comunidades” (Marginson y Considine, 2000: 7). Es un con-

<sup>7</sup> En general, la forma de gobierno de las universidades latinoamericanas, incluidas las mexicanas, suele tener más semejanza con las tradicionales universidades europeas que con las de los Estados Unidos.

cepto relacional que incluye el liderazgo, la gestión (*management*) y la administración de las instituciones (Reed, Meek y Jones, 2002: xxvii).<sup>8</sup>

En este sentido, la gobernanza se aplica a diferentes sistemas y formas de gobierno; incluye la gobernabilidad, entendida como la respuesta en diferentes niveles que da la autoridad institucional a las demandas tanto internas a la propia institución, como externas (Acosta, 2000).

El Banco Mundial se refiere a la gobernanza como “el buen ejercicio del poder”, expresión con que se alude “al conjunto de dispositivos formales e informales que permiten a las instituciones de educación superior tomar decisiones eficaces y actuar en consecuencia” (BM, 2000: 68)

La gobernanza analiza el fenómeno del poder dentro de las universidades; estudia las formas de supervisión y control de los actores internos y externos a la universidad para conseguir determinados fines, sean propios o impuestos; revela los mecanismos de coordinación-imposición de las autoridades gubernamentales para orientar o determinar el rumbo de las instituciones; describe los procesos y mecanismos para la toma de decisiones, y evalúa sus efectos y repercusiones en la vida institucional en particular y en general de su ajuste o no a las expectativas y demandas sociales.

El concepto no se agota ni reduce al gobierno de las instituciones, pues remite a la necesaria coordinación que existe entre el gobierno y las autoridades institucionales. El análisis de esta relación está cobrando una fuerza cada vez mayor en el panorama internacional, pues tanto los gobiernos centrales como los sectores internos de la institución consideran indispensable (re)plantear una nueva forma de relación entre el gobierno y las universidades para hacer frente, de manera conjunta, a las crecientes y nuevas demandas que está planteando la sociedad al gobierno y a las universidades.

Desde principios de los noventa, las instituciones de educación superior en Europa iniciaron una profunda revisión sobre la relación de las universidades con la sociedad, el Estado y el mercado, aludiendo al famoso triángulo de coordinación de Burton Clark (universidad, Estado y mercado). La reflexión estuvo sustentada, por un lado, en la intención de la Comunidad Económica Europea de “llegar a ser *la economía, basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica en el mundo, capaz de crear un crecimiento económico sustentable con más y mejores trabajos y una mayor cohesión social*” (CE, 2000). Y, por otro lado, porque se ponía en cuestión la calidad de su en-

<sup>8</sup> “El liderazgo está atento a las oportunidades que se presentan y tomando decisiones estratégicas. La supervisión se ocupa de conseguir resultados esperados por la asignación de responsabilidades y recursos, y monitorea, supervisa, controla su eficiencia y eficacia. La administración es la implantación de procedimientos autorizados y la aplicación de sistemas para conseguir los resultados acordados”. Gallagher, citado en Amaral *et al.* (2003: xxvii).

señanza, la pertinencia de su investigación para atender los diversos problemas de la sociedad, economía y política europeas; sus crecientes costos y demandas de financiamiento; la incapacidad manifiesta del gobierno para sufragar los requerimientos de las instituciones; la elevada burocracia y sobrerregulación interna; su compleja estructura participativa y los tardados procesos para tomar decisiones.

Para conseguir ese objetivo y evitar los cuestionamientos a las universidades se proponía que “Europa debe reforzar los tres polos del triángulo del conocimiento: *educación, investigación e innovación*”, en donde “las universidades son esenciales en los tres”. Este nuevo triángulo requiere un nuevo sistema de gobierno institucional para dar paso a una gobernanza en la que se incluyan otros actores sociales en la forma como la universidad debe conducirse.

La Declaración de Bolonia de 1999 no hace una referencia explícita a los cambios en la gobernanza institucional, pero los diferentes acuerdos alcanzados entre los países firmantes tiene como sustento “la exigencia de orientar la educación superior hacia el progreso económico: la meta de una economía más competitiva, la idea de la economía del conocimiento” (Teichler, 2009). Pero llevar a cabo los procesos de cambios acordados requiere un nuevo liderazgo. La OCDE hace hincapié en que los rectores y vicescandalleres deben combinar cada vez con mayor intensidad los papeles de líderes académicos con los de administradores estratégicos de negocios (OCDE, 2004: 64). La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, organizada por la UNESCO en 1999, añade un nuevo elemento en el análisis de la gobernanza: incorporar la opinión de los educandos sobre la gobernanza en todos los niveles de la educación superior (UNESCO, 2009: 48); la Agenda de Lisboa en 2001 acuerda que las instituciones de educación superior deben *introducir mecanismos de mercado y modernos tipos de gobernanza*.

Las líneas principales que se advierten en Europa para la transformación de las universidades se pueden situar en dos vertientes, una gubernamental y otra institucional. La primera tuvo como ejes: *a)* el reforzamiento de la autonomía institucional, incluyendo nuevas formas de organización, liderazgo y gobernanza; *b)* la expansión de la educación superior; *c)* la “armonización” de los sistemas de educación superior de los diferentes países; *d)* la “mercaderización” de la educación superior, que incluye diferentes mecanismos utilizados en las instituciones de educación privada, como el control financiero, la rendición de cuentas, la administración por objetivos, la inclusión de actividades empresariales, y *e)* un movimiento que busca la “calidad” de la educación, con medidas tales como la evaluación externa y la verificación del cumplimiento de metas.

En la vertiente interna destacan en primer lugar: *a)* el reforzamiento del liderazgo en los órganos directivos de las instituciones; *b)* la creación de juntas de gobierno (*governing boards*) con la función de nombrar al rector, formular el presupuesto, establecer planes estratégicos de desarrollo, y también servir como intermediarios y mediadores entre las instituciones y el gobierno, a semejanza del modelo norteamericano; dos características destacan en la conformación de estas juntas: su reducido número de miembros y la incorporación de personas ajenas a la institución, como personajes del sector público y privado; *c)* la revisión de las estructuras de gobierno con el fin de encontrar mecanismos ágiles para la toma expedita de decisiones de calidad, lo que significa poner en cuestión la función y las competencias de los tradicionales cuerpos colegiados integrados por académicos, estudiantes y administradores, o bien relegarlos a órganos de consulta y no de decisión; *d)* la rendición de cuentas al gobierno y a la sociedad, tanto de las actividades académicas como de las financieras; *e)* el control de la calidad de la docencia y la evaluación de los resultados de la investigación, y *f)* el diseño de programas para formar profesionales de la administración universitaria que incorporen la administración por objetivos, financiera, uso de nuevas tecnologías. Se trata de un desplazamiento de los académicos para incorporar administradores-académicos (Sporn, 2003).

Estas tendencias de Europa continental están lejos de ser compartidas por buena parte de los académicos, quienes se muestran escépticos y desconfiados de la utilidad y eficacia de este conjunto de medidas. Neave compendia las críticas a esta nueva forma de gestión universitaria: son líneas de acción que surgen como una imposición de políticos y burócratas, no académicos, que discurrieron que “ésas” eran las mejores formas para dar pie a la transformación de las universidades, sin que hayan existido estudios, evidencias o ejemplos de que las anteriores formas no eran adecuadas. Incluso los impulsores de tales medidas tienen una “fe y confianza ciegas” en su bondad, pues suponen que deben funcionar porque funcionaron en otras organizaciones (no universitarias). Además, su implantación con el poder del gobierno y el aval de agentes internos, no requirió consultas ni convencimientos ni consensos con las comunidades, método que evaden y descalifican, sino una decisión cupular. Hacen *tabula rasa* de historias y zagas organizacionales acuñadas a lo largo de siglos para instaurar métodos tecnocráticos lejanos y ajenos a las tradiciones universitarias (Neave, 2011). El principio parece ser: funciona porque debe funcionar.

Este breve recuento muestra la importancia que están otorgando los gobiernos de los países europeos, tanto de manera individual como colectiva, a la reflexión e instauración de una transformación en el gobierno de las uni-

versidades, preservando y dándoles una mayor autonomía interna a cambio de la aceptación de la evaluación pública de la calidad de sus resultados y la introducción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. La dimensión pública y abierta al análisis de la relación entre, particularmente, el gobierno y las universidades en Europa contrasta notablemente con la insuficiencia y opacidad de las relaciones en América Latina y México.

La mayoría de los países de América Latina han concedido poca importancia al estudio y análisis de la gobernanza, a pesar de que por la vía de los hechos, por la “libre aceptación” de las instituciones de la injerencia gubernamental, se está conformando de hecho una coordinación (imposición) de los gobiernos centrales en la gestión de las universidades. El gobierno ha impulsado de manera sugerente y atractiva, por la vía de la canalización de mayores recursos financieros, la modificación del gobierno de las universidades, contando con la cooperación de algunos de los rectores. La injerencia del gobierno ha caído en terreno fértil por la disfuncionalidad de los tradicionales cuerpos colegiados en la toma de decisiones.

Las ideas del movimiento de Córdoba en torno al gobierno compartido y la participación de estudiantes y profesores en la toma de decisiones sustantivas de la universidad, siguen vigentes y parece advertirse una resistencia profunda a analizarlas a la luz de las transformaciones que están ocurriendo en la región. Han sido los organismos internacionales —el Banco Mundial, la OCDE— los que han puesto en la agenda el tema del cambio de modelos de gobierno y gestión en las universidades, incorporando el reforzamiento del liderazgo de ciertas autoridades para conducir de manera eficaz a las universidades latinoamericanas.

El Grupo Especial del Banco Mundial, en su estudio *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas* (Banco Mundial, 2000), asienta que el principal problema que afronta la educación superior en los países en desarrollo es el buen ejercicio del poder (*governance*), y si bien no es una condición suficiente para alcanzar la calidad de la educación, sí es necesaria, pues una institución de educación superior mal administrada difícilmente puede prosperar. El Grupo Especial propone, entre otros aspectos, la creación de juntas o consejos directivos (*governing boards*) como mecanismos reguladores entre la universidad y las instancias externas a las cuales debe responder, y “fortalecer las asignaciones de poderes dentro de las universidades a fin de permitir que emerjan líderes fuertes. [...] Las universidades del mundo en desarrollo necesitan con urgencia un fuerte liderazgo, cualquiera que sea el método de selección empleado” (BM, 2000: 74).

Tal vez los analistas que más atención han dedicado al tema son Joaquín Brunner en Chile, Simon Schwartzman en Brasil, Carlos Marquís en Argen-

tina<sup>9</sup> y Daniel Levy para toda la región. De una manera u otra, todos ellos han subrayado que el sector dirigente de las universidades no ha estado a la altura de las nuevas demandas y necesidades que el desarrollo de nuestras sociedades está planteando a las universidades (Brunner, 2002; Marquís, 2011; Schwartzman, 2009; Levy, 1997; Grediaga, 2011).

Brunner (2007), en especial, alude a la corriente mundial del “managerialismo”, entendido

como un enfoque de gestión centrado en el desempeño institucional, de modo de elevar la capacidad para competir en el mercado y adaptarse a las exigencias del nuevo entorno, a través de una enérgica reconfiguración interna de las universidades (gobierno y gestión), inspirada en la eficiencia de las empresas y organizaciones afines al mercado que sus contrapartes públicas y la mayor capacidad adaptativa de aquellas organizaciones.

El managerialismo está fundado e inspirado en la corriente de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*, NPM) que se está aplicando, con diferente intensidad y resultados, en la administración pública y que está influyendo marcadamente en las universidades. Sus principios de eficiencia, descentralización, fomento de entornos competitivos para la provisión del servicio de la educación superior, la flexibilidad y la rendición de cuentas, están repercutiendo en la forma de gestión en las universidades públicas.<sup>10</sup>

Las tendencias de la mercadización en las universidades de los Estados Unidos, las europeas, y principalmente las de Chile, están urgiendo el análisis de las formas de gobierno y de toma de decisiones en las universidades

<sup>9</sup> Recientemente se llevó a cabo un seminario en la Universidad Nacional de San Martín, en Buenos Aires (julio de 2010), en el que se discutieron estos temas y se manifestó la defensa, por la mayoría de los asistentes argentinos, de las formas tradicionales de gobierno colegiado y de toma de decisiones por parte de los representantes de los diferentes sectores de la universidad.

<sup>10</sup> Según Keating y Shapman, citados por Brunner (2007: 132-133), una apretada síntesis del NPM sería la siguiente: “a) Foco en los resultados en términos de eficiencia, efectividad, calidad del servicio e impacto; b) un ambiente descentralizado de gestión que complemente mejor la autoridad con la responsabilidad, de manera que las decisiones sobre la asignación de recursos y la provisión del recurso se ubiquen más cerca del punto de entrega del servicio y permitan una mayor retroalimentación de parte de los clientes y otras personas interesadas; c) mayor énfasis en una provisión dirigida hacia las opciones de los clientes mediante la creación de entornos competitivos dentro de las organizaciones del sector público y con la participación de competidores no gubernamentales; d) flexibilidad necesaria para explorar las alternativas efectivas y los costos para la provisión pública directa o las regulaciones, incluyendo el uso de instrumentos de mercado como tarifas a los usuarios, *vouchers* y venta de derechos de propiedad; e) responsabilidad por los resultados (*accountability*) y por la creación de procedimientos adecuados, antes que conformidad con un conjunto particular de reglas y, adicionalmente, un cambio de enfoque desde la evitación a la gestión del riesgo”.

y colocando en la agenda de investigación la pregunta sobre la legitimidad y eficacia de los cuerpos colegiados y las (des)ventajas de incorporar los principios NPM en la gestión de las universidades, incluyendo el reforzamiento del liderazgo del cuerpo directivo, especialmente del rector.

Al igual que en Europa, algunos claustros académicos ven con recelo y desconfianza la injerencia de personal externo en los órganos de decisión de sus instituciones. Se continúa defendiendo, como un valor de la autonomía, la designación de sus autoridades por representantes de las propias universidades. Se sigue pensando que la adscripción y antigüedad en la universidad son requisitos que deben cumplir aquellos académicos que aspiren a dirigirla, que las decisiones fundamentales deben ser acordadas y consensuadas entre los diferentes sectores institucionales por medio de sus órganos colegiados. Paradójicamente, la defensa de estos principios ha devenido, en la mayoría de los casos, en una politización de la vida académica, entendiéndola como la lucha por el poder de los puestos de dirección universitaria, que ha dado lugar a serios conflictos internos.

La incorporación de los *governing boards*, que ya se está introduciendo en las universidades europeas, es todavía un tema distante. Han sido los gobiernos federales, de los cuales dependen financieramente las universidades, los que están impulsando, con mucho cuidado y a una prudente distancia, los cambios en la gobernanza, para adoptar algunos de los principios del NPM.

Las universidades privadas, sin la pesada influencia de largas tradiciones y sometidas a una dura competencia por incorporar a estudiantes con capacidad de pago, de contratar profesores con sueldos atractivos y de ofrecer cierta calidad en sus programas, han incursionado en nuevas formas de designación de sus autoridades —y han adoptado esas nuevas formas—, prescindiendo de los tradicionales órganos colegiados representativos para la toma de decisiones. Ello les ha brindado capacidad de adaptación a las nuevas demandas, mayor flexibilidad y un control institucional que hace poco probable la paralización de las actividades por movimientos de huelga de los profesores o paros estudiantiles. La creciente presencia de este tipo de instituciones en algunos países en donde atienden ya a más de 50% de la matrícula —Brasil, Chile, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana— (Schwartzman, 2009: 27), ha impactado y propiciado la reflexión sobre el gobierno en las universidades públicas. En México la proporción ha ido en aumento, situándose actualmente en 32% en el nivel de licenciatura y en más de 50% en el de posgrado (ANUIES, 2009).

Al igual que en Europa, la visión no es compartida por todos los analistas. Los hay quienes consideran, fundadamente, que las transformaciones que se están impulsando promueven un cambio de valores; se orientan hacia

una universidad de mercadotecnia, de cultura empresarial, corporativa, que apela a una “finalidad de lucro a favor de intereses privados y contribuye a una segmentación social junto al predominio de las ambiciones de los propietarios”. Son tendencias que niegan la ciudadanía y la democracia (Mollis, 2002: 211).

En los Estados Unidos hay una vasta bibliografía sobre el tema de la gobernanza y una larga historia que la respalda. La coordinación de intereses entre diferentes actores para alcanzar objetivos comunes ha estado presente en la conformación y el desarrollo de las universidades de aquel país con una especificación más o menos clara de las competencias y los ámbitos de decisión de esos actores, por ejemplo, la elección de los rectores por el *board of trustees* (junta directiva o consejo de administración), la especificación del currículum por la academia, el establecimiento de un mercado libre para la contratación de los académicos, la competencia por la consecución de recursos, e incluso el cierre de programas y campus por razones económicas.

### *La gobernanza en México*

El estudio de la gobernanza de las instituciones de educación superior (IES) en México se puede ubicar a mediados de la década de los noventa. Surgió después de que se instrumentaron un conjunto de políticas públicas por parte del gobierno federal que tuvieron repercusiones directas e indirectas en el gobierno y la gestión de las universidades. Al igual que en Europa, el actor fundamental de las transformaciones en las instituciones fue el gobierno federal, con diferencias notables, como se expondrá más adelante.

A fines de los ochenta, después de una década caracterizada por una situación financiera precaria para las universidades públicas que afectó profundamente el desarrollo observado en los setenta y desgastó su imagen pública, el gobierno federal, con el apoyo de la ANUIES, emprendió un conjunto de reformas diseñadas y controladas por la Subsecretaría de Educación Superior. Se inició en los noventa un proceso de evaluación externo a las propias IES, entre cuyas medidas estuvieron: *a)* el establecimiento de organismos de evaluación y acreditación, como los comités interinstitucionales para la evaluación de la educación superior (CIEES), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes), y el impulso de asociaciones civiles para la acreditación de programas educativos; *b)* la aplicación de exámenes de ingreso estandarizados a los aspirantes a la educación media superior y superior, de licenciatura y posgrado, así como de exámenes de egreso, a cargo del Centro Nacional de Evaluación para la Educación (Ceneval); *c)* el

diseño de un programa de estímulos económicos a los profesores que, previa evaluación, tuvieran un desempeño sobresaliente; *d*) la creación de fondos de financiamiento extraordinario sometidos a concurso entre las universidades, como el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) y otros dirigidos al mejoramiento de la calidad. El Fomes, en su origen, consistía fundamentalmente en otorgar recursos para la adquisición de equipo de cómputo, equipamiento de laboratorios y talleres, y aumento de los acervos bibliohemerográficos.

También a fines de los ochenta, varias de las universidades llegaron a una etapa de “saturación” e inconformidad creciente con la interrupción de las actividades académicas, fuera por parte de los profesores o de los estudiantes, y había un ánimo de ponerse a trabajar siempre y cuando se reconociera y recompensara económicamente a aquellos que cumplieran puntualmente con sus actividades académicas y no hubiera esas recompensas a los incumplidos. Además, y ésta fue tal vez la razón de fondo, no había recursos para un incremento general de los salarios para todos los trabajadores. Así, se dio inicio a una etapa de diferenciación salarial en que se pagaba algo adicional a algunos y no a otros, en vez de sancionar a los que no cumplieran con sus obligaciones académicas.

El gobierno federal argumentaba su injerencia por varias razones: *a*) respondía y se hacía cargo de un reclamo social por elevar la calidad de los servicios que se ofrecían, y consideraba que la inercia interna de las universidades les impedía emprender acciones correctivas, mismas que sólo se realizarían con la intervención del gobierno; *b*) con el incremento de los recursos ordinarios a las universidades se corría el riesgo de que los consejos universitarios, responsables de aprobar la distribución del presupuesto, los destinaran a pagar los crecientes pasivos financieros en los que habían incurrido durante la crisis, los aplicaran al rubro de remuneraciones personales, se opusieran a la diferenciación salarial, o bien tuvieran destinos diferentes de los propósitos gubernamentales; *c*) los recursos adicionales disponibles para los programas no eran muy elevados ni seguros para todos los años; por lo tanto, había que dirigirlos con precisión hacia los objetivos que se habían pensado; *d*) era necesario introducir mecanismos externos para vigilar y controlar el uso adecuado de los recursos, y un primer paso, ante la imposibilidad en ese momento de hacerlo para todo el presupuesto, era auditar esos fondos adicionales.

El llamado y la invitación a participar en esos programas fueron hechos a los rectores. Ellos decidirían cómo conseguir el apoyo de sus comunidades. Casi ninguno optó por ponerlo a consideración y aprobación de su consejo

universitario y decidieron con su cuerpo directivo o bien asumieron solos la responsabilidad. La decisión en su momento fue delicada, pues los rectores figura(ba)n ante el gobierno federal como los responsables del uso adecuado de los recursos y del alcance de las metas acordadas. Casi todos los rectores, en diferentes momentos, suscribieron este nuevo pacto. Era el único mecanismo para conseguir recursos adicionales y para ganarse la simpatía de los funcionarios públicos.

A partir de este siglo la injerencia del gobierno federal ha ido en aumento; se ha acentuado que la dinámica del cambio proviene de fuera de las instituciones. Las universidades están siendo obligadas, por exigencias externas, a replantear sus objetivos, formas de trabajo, los modos de conducirse y gobernarse, los procesos para la toma de decisiones; la vinculación de su quehacer docente y de investigación con el mundo circundante, los mecanismos de contratación de sus académicos, las modalidades de ingreso de sus estudiantes, la modificación de sus tradicionales fuentes de ingreso, la oferta curricular, la duración y los contenidos de sus programas de estudio, la ampliación de la oferta utilizando nuevas tecnologías.

En las instituciones emergen nuevos parámetros para “medir” su función social. Términos como eficiencia, eficacia, relevancia, pertinencia, rendición de cuentas, transparencia, competencia, competitividad, mercadización, productividad, evaluación, rendimiento, privatización, etc., que hasta hace 30 años eran ofensivos, en la mayoría de ellas son de uso común y referentes indispensables para orientar su quehacer.

La internacionalización, la globalización, el ascenso de una corriente y pensamiento “neoliberales”; han puesto en duda y han cimbrado el tradicional quehacer de las universidades. Conceptos tan tradicionales y caros a ellas como autonomía, autogobierno, libertad académica, colegialidad, están siendo reconsiderados y reconceptualizados.

Buena parte de estos cambios han tenido como referente al conjunto de universidades norteamericanas como el sistema más armónico, eficaz y productivo. Son instituciones con financiamiento mixto, con programas educativos flexibles, con propósitos y misiones diversas y complementarias, con una incidencia de la investigación en la productividad, como vanguardia en la generación del conocimiento (medidos por el número de premios Nobel), con una elevada estabilidad institucional en la que la existencia de huelgas (sea de alumnos, profesores o trabajadores administrativos) es prácticamente nula, con sistemas de gobierno centenarios que les han evitado desgastes y enfrentamientos internos en el nombramiento de autoridades, con una presencia de la sociedad civil y del gobierno en sus órganos de decisión, altamente descentralizados del gobierno federal. Son las instituciones que más

se han estudiado a sí mismas, las que cuentan con el mayor número de asociaciones de investigación, de revistas arbitradas, las que organizan más seminarios y congresos de alcance mundial, las que generan más conocimiento. Es el sistema universitario con mayor cobertura en el ámbito mundial. Todas estas características han propiciado que sean las instituciones más atractivas para estudiantes y académicos de todo el mundo y obligada referencia para pensar en los cambios institucionales. Ello no quiere decir que no tengan problemas, referidos y documentados por muchos de sus propios analistas, sino que como sistema se ha convertido, para muchos países e instituciones, en paradigma a seguir.

Naturalmente, cabe la pregunta que plantea Guy Neave (2011): ¿Lo que es bueno para los Estados Unidos es bueno para Europa o América Latina o Asia o África? Él mismo responde que no necesariamente, pero lo que no se puede evitar u obviar es su conocimiento.

#### PERSPECTIVAS

El somero recorrido efectuado sobre la autonomía y la gestión en las universidades públicas y su relación directa e indirecta con la SEP plantea perspectivas que sería conveniente incorporar en una próxima agenda.

Pensamos que la SEP, por medio de la Subsecretaría de Educación Superior que maneja y administra las políticas públicas al sector, ha ejercido una fuerte influencia e incluso ha tenido injerencia en el modo de gestión y gobierno de las universidades públicas que han impactado su autonomía. No lo ha hecho por la vía del cambio formal en las leyes orgánicas, que es un proceso complicado y fácilmente politizable, sino por la vía del condicionamiento financiero. Las políticas públicas federales dieron una nueva imagen y fortalecieron la autoridad del rector y de sus cuerpos directivos y dieron pie para que se fuera gestando una nueva burocracia que formulara, administrara y evaluara internamente los programas federales. Acosta lo dice de manera contundente: “La acumulación de poder y prestigio en las rectorías universitarias tiene una de sus fuentes más poderosas en los reconocimientos y recompensas incorporadas en la instrumentación de las políticas públicas federales en las dos últimas décadas” (Acosta, 2009: 18). En efecto, a los rectores correspondió convencer a los grupos académicos de formular propuestas para concursar por recursos adicionales, armar un equipo técnico especializado en el llenado de los formatos, articular las múltiples propuestas, defenderlas ante “comités mixtos” elegidos por el gobierno federal, recibir los recursos, distribuirlos y rendir cuentas de su uso.

Así, el gobierno federal se ha encargado de fomentar una competencia entre los rectores y las instituciones, de establecer premios anuales, y de propiciar una carrera por alcanzar lo más pronto posible los indicadores que manifiestan el avance institucional. La competencia entre las universidades se dirige por el avance en los valores de indicadores. La medida del éxito de un rector es conseguir para su universidad el mejor valor en el indicador, alcanzar la proporción fijada en los programas gubernamentales, no obstante lo arbitraria que su determinación pueda ser. Son estos valores los que distinguen, dan prestigio y recursos a las universidades.

De este modo, el liderazgo del rector ha sido propiciado por las políticas públicas mantenidas a lo largo de 20 años y también, en mayor o menor medida, por la dinámica interna de las universidades. Los decisores en la designación o elección del rector, sean juntas directivas o de gobierno, o bien los consejos universitarios, han tomado crecientemente en cuenta las competencias “gerenciales” de los candidatos. Por su parte, los rectores han asumido un papel más visible y protagónico en el interior de sus comunidades. Son más “ejecutivos” y han ido asumiendo competencias que antes estaban distribuidas en diferentes órganos; se están convirtiendo en el centro de las decisiones institucionales. En cambio, los cuerpos colegiados están perdiendo fuerza, se les están reduciendo sus competencias, se les minimiza, pero se les mantiene con una función legitimadora. Hay de hecho una nueva gobernanza en las universidades públicas, un cogobierno entre las autoridades institucionales y el poder público.<sup>11</sup>

En una somera comparación con lo que está sucediendo en Europa, se observan semejanzas pero también notables diferencias. En Europa, la gobernanza es un tema de análisis y estudio no sólo de los investigadores, como es el caso de México, sino también las instituciones y los propios organismos gubernamentales la han incorporado en su agenda. Es notorio que el impulso al reforzamiento del liderazgo de los rectores sea para afianzar la descentralización y fortalecer la autonomía institucional. En México, en cambio, no son ésas las pretensiones. Todo indica que en nuestro país el gobierno no ha pretendido soltar el control de los programas que ha impulsado, ni ofrecer mayores libertades a las instituciones para que diseñen y pongan en marcha proyectos institucionales de acuerdo con sus vocaciones propias. En Europa se aprecia una perspectiva a largo plazo y el inicio de acciones para transformar la gobernanza y reforzar la autonomía institucio-

<sup>11</sup> La afirmación se basa en los resultados de una reciente investigación de los autores, financiada por el Conacyt, en la que se entrevistó a 12 rectores y más de 100 miembros elegidos entre el personal académico, directores académicos y funcionarios, y más de 100 miembros de la comunidad. Los resultados aún no se han publicado.

nal; en el nuestro se nota una perspectiva de corto plazo que más temprano que tarde se agotará: las instituciones están logrando las metas de los indicadores y no hay una estrategia, al menos conocida, para el futuro. En México, la mayoría de los indicadores son internos a las propias instituciones y en algunos casos referidos al subsistema de educación superior, sin la pretensión explícita de vincularse con la sociedad. Allá se está cuestionando y analizando la efectividad, legitimidad y representatividad de los órganos colegiados. Aquí el análisis apenas se inicia cuando por la vía de los hechos se les está desplazando. La gobernanza, en los países europeos, es una parte importante de la agenda pública de los países, es un tema de análisis abierto, participativo; aquí es tema de investigadores, aun cuando haya evidencias de la injerencia del gobierno federal en el gobierno universitario, suponemos, no por una “mala fe” sino por desconfianza en la fuerza interna de las universidades para autotransformarse.

El breve recuento del estudio de la autonomía y la gobernanza muestra diferencias entre regiones, países e instituciones, pero también se aprecian algunos problemas comunes. Hay cuestiones de fondo que están en la agenda y que tocan tradiciones e incluso valores fuertemente arraigados. La gobernanza de las universidades está relacionada con los crecientes procesos de competencia interinstitucional e internacional, los efectos de la globalización, la atención de nuevas demandas de la sociedad, la rendición de cuentas, el financiamiento de las actividades académicas, la eficacia en la toma de decisiones de los cuerpos colegiados y, como un eje transversal, el concepto de la autonomía universitaria.

Cabe señalar que la dinámica interna de las instituciones ha contribuido a la creciente presencia del gobierno federal en el gobierno universitario. Las supuestas ventajas del sistema democrático que descansa en cuerpos colegiados representativos de los intereses de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, en la mayoría de las universidades, está en un proceso de agotamiento y va siendo rebasado y desplazado, internamente, por las autoridades personales y gestores profesionales, y, en lo externo, por la injerencia de las autoridades federales. Los cuerpos colegiados acusan signos de agotamiento. Los órganos colegiados muestran una creciente incapacidad para atender oportunamente demandas sociales, las exigencias de la política pública y poca capacidad de responder con prontitud a los cambios del entorno. Los órganos colegiados masivos tienen cada vez menor participación en las decisiones institucionales importantes. A lo largo de los años, han ido acumulando diversas competencias administrativo-académicas, competencias que no se revisan ni ajustan, sino se acumulan. Ello ha provocado que los consejos inviertan buena parte de su tiempo en asun-

tos de “trámite” que desgastan al órgano como tal, ritualizan la participación, son “aburridos”. Se subvierte su función, sentido y objetivos originales. Son órganos que ocupan a mucha gente, durante mucho tiempo, con muy escasos resultados.

Y también hay aspectos que competen al gobierno federal y a los legisladores que es preciso actualizar para mejorar la autonomía y el gobierno de las universidades. Por ejemplo, la obsolescencia de la regulación de las relaciones laborales en las universidades. El aspecto laboral universitario constituye un espacio en el que el Estado, que comprende a diferentes secretarías, particularmente la propia Subsecretaría de Educación Superior, al Congreso federal, a las propias universidades y a diferentes sectores de la sociedad civil, debe realizar un análisis cuidadoso y emitir, en su caso, una nueva normatividad. Esto sólo puede hacerlo el gobierno, las iniciativas internas de las universidades se ven constreñidas por una legislación obsoleta e inadecuada al trabajo universitario.

Los autores consideran que las universidades mexicanas requieren una transformación profunda para que puedan responder a las nuevas exigencias del entorno social y a las características de la internacionalización y globalización del conocimiento. Una condición necesaria para esta transformación implica su apertura hacia otros sectores de la sociedad y un mayor compromiso para atender sus demandas y para contribuir a la modernización del país. Esta apertura debe darse con pleno respeto a los valores legítimos de la autonomía universitaria, la que ha sido, en su opinión, una pieza fundamental en el desarrollo de la educación superior de México. La evolución de las universidades debe llevarse a cabo de acuerdo con un proceso bien planeado, aceptado por todos los sectores participantes. El concepto de gobernanza al que se ha aludido ampliamente en este ensayo puede proporcionar un marco teórico valioso para orientar el proceso y la Secretaría de Educación Pública puede encabezar y conducir las tareas requeridas para alcanzar el objetivo propuesto.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Silva, Adrián (2000), *Gobierno y gobernabilidad universitaria: ejes para una discusión*, t. II, México, CEEICH/UNAM.
- Acosta, Adrián (2009), *Príncipes, burócratas y gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES (Biblioteca de la Educación Superior).
- Aguilar García, Ernesto (2010), “Crónica del conflicto en la Universidad Juárez del Estado de Durango”. [En línea]. [Citado 24-06-2011]. Disponible en internet,

- [http://www.democraciaenmexico.org/component/docman/doc\\_view/80-cronica-del-conflicto-en-la-universidad-del-estado-de-durango.raw?tmpl=component](http://www.democraciaenmexico.org/component/docman/doc_view/80-cronica-del-conflicto-en-la-universidad-del-estado-de-durango.raw?tmpl=component), .
- Alvarado, Ma. de Lourdes (2011), "Genealogías", *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. II, núm. 4, México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM.
- Amaral, Alberto, Glen A. Jones y Berit Karseth (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht/Boston/Londres, Kluwer Academic Publishers.
- ANUIES (2009), *Anuario Estadístico de la Educación Superior*, México, ANUIES.
- Baldrige, J. V. (1971), *Power and Conflict in the University*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Banco Mundial (2000), *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*, México, Grupo especial sobre educación superior y sociedad.
- Birnbaum, Robert (1988), *How Colleges Work?: National Center for Post Secondary Governance and Financial*.
- Brunner, José Joaquín (1990), *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (2002), *Nuevas demandas y sus consecuencias para la educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. Joaquín y Daniel Uribe (2007), *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- Clark, Burton R. (1993), *El sistema de educación superior: una visión comparativa internacional*, México, UCLA/UAM/Universidad Futura.
- \_\_\_\_ (2001), "The entrepreneurial university: New foundations for collegiality, autonomy and achievement", *Higher Education Management*, vol. 13, núm. 2.
- Cobban, A. B. (1992), "Universities: 1100-1500", en Burton C. Clark y Guy Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, Pergamon Press.
- Cohen y March (1974), *Leadership & Ambiguity: The American College President*, Nueva York, McGraw Hill.
- Contreras Pérez, Gabriela (2001), "1933-1944: once años de vida autónoma", en David Piñera Ramírez (coord.), *La educación superior en el proceso histórico de México*, t. II, Secretaría de Educación Pública/Universidad Autónoma de Baja California/Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- De Boer, Harry y Jon File (2009), *Higher Education Governance Reforms across Europe*, Holanda, Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente.
- Frijhoff, W. (1992), "Universities: 1500-1900", en Burton C. Clark y Guy Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, Pergamon Press.
- García González, Carlos Manuel (2001), "Los estudiantes mexicanos y la autonomía universitaria", en David Piñera Ramírez (coord.), *La educación superior en el pro-*

- ceso histórico de México*, t. II, México, Secretaría de Educación Pública/Universidad Autónoma de Baja California/Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2011), Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 3, Autonomía Universitaria. [En línea]. [Citado 24-06-2011]. Disponible en internet <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1662>.
- Legorreta Cárdenas, Yolanda, 2001, "Un estudio de política legislativa sobre la necesidad de una ley de educación superior", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIII (1), núm. 129, enero-marzo.
- Levy C., Daniel (1997), "El liderazgo institucional y su papel en la reforma de la educación superior", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. II, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 205-233.
- López Zárate, Romualdo (2010), "Normatividad, formas de gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas mexicanas, ¿será posible su transformación?", en Daniel Cazés, Eduardo Ibarra y Luis Porter (coords.), *Las universidades públicas mexicanas en el año 2030: examinando presentes, imaginando futuros*, México, UAM-Cuajimalpa/CIICH, UNAM, pp. 203-234.
- López Zárate, Romualdo y Norma Rondero López (2011), *La gobernabilidad de las instituciones de educación superior: discusión para la conformación de una agenda de investigación en la educación superior*, México, UAM-Azcapotzalco.
- López Zárate, Romualdo, Óscar M. González Cuevas y Miguel Casillas Alvarado (2000), *Una historia de la UAM: sus primeros 25 años*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- López, Romualdo, Óscar González, Javier Mendoza, Judith Pérez-Castro (2011a), "El rol de los rectores en la gobernabilidad institucional", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, mayo-octubre, en prensa.
- \_\_\_\_\_ (2011), "La forma de elección de los rectores", *Perfiles Educativos*, vol. XXXIII, núm. 131, pp. 8-27
- Marginson y Considine (2000), *The Enterprise University*, Melbourne, Cambridge University Press.
- Marquís, Carlos (2011), "La gobernabilidad en las instituciones de educación superior: el caso de Argentina", en Rocío Grediaga y Romualdo López (coords.), *Aportaciones a la Agenda de la Investigación sobre la educación superior, 2010-2020*, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 299-312 (Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades).
- Mendoza Rojas, Javier (2004), "Presentación", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIII (1), núm. 129, enero-marzo.
- Mollis, Marcela (2002), "Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas", *Las Universidades en América Latina*, Argentina.

- Neave, Guy (2011), "El estudio de la gobernanza en la educación superior: vaciamiento, re-construcción y reingeniería del significado", en Rocío Grediaga y Romualdo López (coords.), *Aportaciones a la agenda de investigación sobre educación superior, 2010-2020*, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 261-298 (Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades).
- OCDE (2004), "On the edge: Securing a sustainable future for higher education. Report of the OCDE/IMHE-HFFCE, Project on financial management and governance of higher education institutions".
- Pallán Figueroa, Carlos (1999), *Universidad, gobernabilidad y planeación*, México, UNAM/UAEM.
- Reed, Michael I., Lynn Meek y Glen A. Jones (2002), "Introduction", en Alberto Amaral, Glen A. Jones y Berit Karseth (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht/Boston/Londres, Kluwer Academic Publishers.
- Rodríguez Cruz, Águeda Ma. (1990), *Historia de la Universidad de Salamanca*, Salamanca, Fundación Ramón Areces.
- Schwartzman, Simon (2009), "Educação e recursos humanos", cap. 5 de Fernando Henrique Cardoso y Alejandro Foxley (eds.), *América Latina: desafíos da democracia e do desenvolvimento - políticas sociais para além da crise*, vol. 2, Editora Campus-Elsevier/Instituto Fernando Henrique Cardoso (versión preliminar, 2009).
- Shils, E. (1992), "Universities: Since 1900", en Burton C. Clark y Guy Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, Pergamon Press.
- Sporn, Barbara (2003), *Convergence or Difference in International Higher Education Policy: Lessons from Europe*, Ford Policy Forum, pp. 31-44.
- Stroup, H. (1966), *Bureaucracy in Higher Education*, Nueva York, The Free Press.
- Teichler, Uler (2009), *Sistemas comparados de educación superior en Europa: marcos conceptuales, resultados empíricos y perspectivas de futuro. Educación universitaria*, Barcelona, Octaedro/ ICE-UB.
- Torres Barreto, Arturo (2001), "La autonomía universitaria de 1929", en David Piñera Ramírez (coord.), *La educación superior en el proceso histórico de México*, t. II, Secretaría de Educación Pública/Universidad Autónoma de Baja California/Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- UNESCO (2009), Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, 2009. La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo, París, 5-8 de julio de 2009.
- Weick, K. E. (1991), "Educational organizations as a loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, núm. 1, marzo de 1979, en Peterson Marvin W. (ed.), *Organization and Governance in Higher Education*, EUA, Simon and Schuster Custom Publishing, 1976, pp. 103-117.
- Woldenberg, José, *Historia documental del SPAUNAM*, México, 1988.



# DEL SEPARATISMO AL MERCADO: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA EN MÉXICO<sup>1</sup>

ADRIÁN ACOSTA SILVA

## INTRODUCCIÓN

EL PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO es ofrecer una visión general de la evolución de la educación superior privada en México entre los años 1921 y 2011. La idea central por explorar es que a lo largo de esos noventa años —los que van justamente de la creación de la Secretaría de Educación Pública a la consolidación de un sector privado o particular de educación superior— las instituciones privadas pasaron de los impulsos “separatistas” respecto de las universidades públicas, a la legitimación y construcción institucional de un mercado educativo propio. En esa larga ruta, la educación superior privada se configuró como un campo habitado por actores e intereses específicos, crecientemente diferenciados entre sí, y con distintos tipos de trayectorias institucionales y organizativas. Esa configuración colocó en tensión dos procesos encontrados. Por un lado, el interés de los privados por ofrecer y por demandar educación superior particular, diferente de la educación pública o similar a ella. Por otro lado, la legitimidad y expansión del sector privado se constituyó como un asunto de interés público, sujeto a la necesidad de regulaciones, reglas y normas. Esta tensión entre la libertad del mercado y la necesidad de la regulación pública parece ser el tema capital de los próximos años. Para discutir estas ideas y temas, los puntos que se desarrollan en el texto son: 1) los antecedentes generales de la educación superior privada en México; 2) el marco normativo de la educación superior con un especial énfasis en la educación privada; 3) la expansión del número de instituciones, personal académico y matrícula de licenciatura y posgrado del sector privado entre 1921 y 2011; 4) la organización y representación del sector, y 5) balance y perspectivas.

<sup>1</sup> Agradezco la colaboración de Francisco A. Gama Tejeda, estudiante del doctorado en educación del CUCSH-Universidad de Guadalajara, para la actualización estadística y la organización del anexo contenido en este capítulo.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA  
COMO OBJETO DE ESTUDIO

La educación superior privada se ha convertido en un objeto de estudio relevante entre quienes se dedican al estudio de la educación superior en México. En los últimos años se ha acumulado una considerable bibliografía en torno a este tema, que ha sido abordado desde diversas perspectivas (Maldonado *et al.*, 2004). Algunas de estas perspectivas abordan cuestiones relacionadas con experiencias o procesos educativos ocurridos en instituciones específicas. Otros se orientan a la descripción de procesos de crecimiento institucional, diversificación, o a la historia o biografía de universidades particulares. Un importante y novedoso conjunto de estudios se orienta al análisis de la educación superior como un fenómeno sistémico de la educación superior mexicana de los últimos años, y enfoca sus estudios hacia la expansión de este subsector y sus implicaciones para la política pública (Levy, 1986; Kent y Ramírez, 2002; Kent, 2004; Muñoz Izquierdo, Núñez y Silva, 2004; Gil, 2005; Acosta, 2005; Murayama, 2009; Álvarez Mendiola, 2011; Ramírez, 2011).

Estos estudios muestran el interés por comprender una clara tendencia del fortalecimiento del sector privado en el sistema educativo superior mexicano, una tendencia que fue advertida para el país y para América Latina desde el estudio seminal elaborado por Daniel Levy en 1986. En *La educación superior en América Latina: desafíos privados al predominio público*, el autor señala una clara tendencia posterior a la segunda Guerra Mundial, en la que el sector privado comenzó a crecer de manera importante y sostenida; un proceso de expansión tanto en el número de establecimientos como de matrícula, recursos y prestigio en relación con el sector público de la educación superior de la región.

El caso mexicano muestra no solamente una expansión sostenida y global del sector, sino también un importante proceso de diversificación de la oferta educativa de este nivel. Como se señala en el estudio de Muñoz Izquierdo *et al.* (2004), existen grandes diferencias entre los establecimientos de la educación superior mexicana, que van desde el tamaño y la población que atienden, hasta la infraestructura con que operan, la diversidad de los programas de estudio que ofrecen, y la amplitud y consistencia de las funciones sustantivas que desarrollan. De hecho, en su estudio, como antes lo han hecho otros autores, proponen una tipología de instituciones de educación superior que les permita analizar con mayor detalle y precisión las características y trayectorias socio-institucionales de este universo, de por sí com-

plejo y variado.<sup>2</sup> Sin embargo, en este capítulo no se utilizará esa tipología, ni otras, para distinguir las diferencias que existen en el sector. La intención es ofrecer un mapa general de la evolución y el crecimiento de la educación privada a lo largo de las últimas nueve décadas, y las perspectivas que se derivan de esa trayectoria.

### *Antecedentes generales de la educación privada en México*

Puede proponerse una periodización general de tres grandes etapas de los antecedentes de la educación superior privada en México, previos a la etapa de expansión y modernización de ese sector. La primera, que va justamente de la creación de la SEP hasta la celebración del Primer Congreso de Universitarios Mexicanos, en 1933; la segunda, que corre de 1935 a 1959, puede considerarse propiamente como la de la constitución de las instituciones privadas originarias que sentaron las bases organizacionales y las principales orientaciones sociales del crecimiento del sector. Y una tercera etapa, que abarca de 1960 a 1980, es la que constituye la primera oleada de expansión y consolidación institucional de la educación superior privada mexicana. Estos periodos constituyen la “base pesada explicativa” de la estructuración de las lógicas de crecimiento y que se observarían con toda claridad en el periodo 1980-2010.

#### *1921-1935: la SEP y la educación superior privada*

Cuando en 1921 José Vasconcelos es nombrado el primer secretario de Educación Pública por el gobierno obregonista, la educación superior constituía un sector claramente dominado (y prácticamente monopolizado) por la Universidad Nacional de México, fundada en 1910 por Justo Sierra, en la agonía del régimen porfirista. Sin embargo, en 1912, en el contexto de un régimen

<sup>2</sup> La tipología que Muñoz Izquierdo, Núñez y Silva proponen, recupera lo que autores como Levy (1986), Balán y García (1997), y Kent y Ramírez (2002) han realizado en estudios previos. Su propuesta distingue las instituciones privadas según tres criterios generales: “trayectoria académica”, “orientación social” y “estructura y oferta educativa”. La primera permite distinguir dos grandes grupos de instituciones: “instituciones consolidadas o en proceso de consolidación” e “instituciones emergentes”. Cada uno de estos grupos se subdivide en “tipos”, agrupados conforme al criterio de “orientación social” (“de élite”, “de atención a grupos intermedios”, “de absorción de la demanda”). Finalmente, el tercer criterio (“estructura y oferta educativa”) permite distinguir varios “subtipos” (tradicional, de inspiración religiosa, red institucional, especializada, transnacional) (Muñoz Izquierdo *et al.*, *op. cit.*, p. 190).

que se convulsionaba y otro que aún no se perfilaba, la orientación positivista que imprimiera el grupo de los Científicos a la Universidad había generado un clima de malestar y descontento entre quienes criticaban tales orientaciones y que se oponían a la subordinación de la Universidad al gobierno porfirista, y posteriormente al efímero gobierno maderista. En particular, un conflicto en la Escuela Nacional de Jurisprudencia (que se había integrado a la nueva Universidad Nacional), motivado por lo que se advertía como un claro intento intervencionista gubernamental en la vida académica de la escuela, se resolvió con la salida de numerosos grupos de profesores y estudiantes para fundar la Escuela Libre de Derecho en 1912, que bien puede considerarse el antecedente institucional más importante de la educación superior particular en el México revolucionario.<sup>3</sup> Este acontecimiento —la decisión de un grupo numeroso de estudiantes y profesores de separarse de la ESJ para crear una nueva escuela— marcaría una lógica de acción política (el *separatismo*) que explicaría buena parte de la creación de las primeras universidades privadas durante los años posteriores.

Entre 1912 y 1921, la educación superior experimentó los vaivenes de la lucha armada revolucionaria. La Universidad se convirtió en el escenario de disputas ideológicas y políticas entre las élites científicas e intelectuales del país, que habían sido formadas en el contexto del régimen porfirista, y las nuevas élites y liderazgos intelectuales revolucionarios, fogueados al calor de la lucha armada y representantes de los nuevos intereses y fuerzas que alimentaban la “ideología” de la Revolución Mexicana. Los intereses de los grupos religiosos católicos también participaban, aunque en menor cantidad y calidad, en estas disputas por la educación superior, y una serie de gobiernos inestables, desde el maderista y el carrancista hasta el obregonista, fueron incapaces de formular una idea clara de los intereses gubernamentales hacia la educación en general y hacia la educación superior en particular.

La creación de la SEP en 1921 fue una acción orientada por el claro objetivo del obregonismo de avanzar hacia la unidad educativa del país, reconociendo la necesidad de construir el “Estado educador”, pero también reconociendo el papel de la educación privada en la organización de la enseñanza nacional. Tanto en el nivel básico como en el superior, fueron aceptadas las escuelas privadas, tanto religiosas como laicas, siempre bajo la supervisión gubernamental. Vasconcelos, el promotor y fundador de la SEP, desempeñó un papel importante en este proceso, pero la educación superior universitaria fue dejada prácticamente en manos de la Universidad Nacional y sus escue-

<sup>3</sup> Una crónica y un análisis puntual de la fundación y el contexto de la Escuela Libre de Derecho puede encontrarse en el texto de Javier Garciadiego, *Rudos contra científicos: la Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México/UNAM, 1996, pp. 164-182.

las y facultades. El problema con la Escuela Libre de Derecho permanecía como un conflicto latente, pero en el cual el gobierno revolucionario sólo cumplía el papel de espectador (Torres Septién, 1997).

Los años veinte fueron un escenario dominado por la disputa educativa entre las viejas y las nuevas élites. Se trató de una auténtica disputa por la formulación de proyectos educativos con valores e intereses encontrados y contradictorios. La creación de un sistema educativo fundamentalmente público (que incluía por supuesto a la Universidad Nacional), comprometido con el proyecto y los programas de transformación social, cultural y económica de la Revolución Mexicana, se enfrentaron a los proyectos francamente antigubernistas o decididamente autónomos de la educación. En estos años se crean o se refundan universidades estatales como la de Guadalajara (1925) o, unos años antes, la Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (1917), identificadas claramente con el programa revolucionario. Al mismo tiempo, grupos confesionales y religiosos (maristas, lasallistas, jesuitas) intentan conservar el funcionamiento de escuelas de nivel superior, aunque no logran consolidarlas en los años veinte. El resultado fue que, al iniciar los años treinta, y con la consolidación de un régimen político basado en un vigoroso programa de reformas sociales, la educación superior se había convertido en un territorio disputado por quienes se comprometían con la formación de nuevas generaciones orientadas hacia el cumplimiento del programa de la Revolución y quienes se oponían o resistían a ellas, basados en los principios de libertad de enseñanza y de investigación, y la búsqueda de la autonomía universitaria.

El resultado de todo ello fue la promulgación de la primera autonomía de la Universidad Nacional en 1929, que abriría las puertas a un largo ciclo de reconfiguración de los sectores públicos y privados de la educación superior en México. El Congreso de Universitarios Mexicanos, celebrado en 1933, constituiría un punto clave en la definición institucional de las universidades (autónomas o heterónomas) y marcaría las trayectorias públicas y privadas de la educación superior mexicana en los años siguientes.

### *1935-1959: la constitución originaria de un sector*

El periodo 1935-1959, en el cual se crean formalmente los primeros 7 establecimientos particulares de educación superior en México, constituirá el periodo fundacional de los modelos organizativos y las orientaciones sociales de la educación privada mexicana. Tres de esas instituciones se crearán en la capital federal, dos más en Guadalajara, una en Puebla y otra en Mon-

terrey. Es decir, son los grandes centros urbanos los que aglutinan a clases medias en expansión, junto a la presencia de élites políticas, religiosas y empresariales que habían sido capaces de organizar y legitimar su presencia e intereses a lo largo del periodo posrevolucionario.

Esta primera ola de instituciones particulares fue la extensión de la disputa educativa entre las élites revolucionarias, las élites de privilegio y las congregaciones religiosas, conflicto que se había desarrollado en la educación básica durante el porfiriato y que se había alargado durante la década de los años veinte. El campo de la enseñanza superior, que aún guardaba un claro perfil aristocrático y elitista, se convirtió en un territorio en disputa entre los intereses de las “élites representativas” y las “élites de privilegio” (Loaeza, 1999), por construir espacios institucionales adecuados a la reproducción legítima de sus valores y proyectos en la formación universitaria. A partir de la autonomía de la Universidad Nacional en 1929, y del proyecto de educación socialista impulsado por el cardenismo (1934-1940), las élites de privilegio locales habían reconocido la necesidad de crear instituciones privadas que respondieran de mejor manera a sus propias visiones sobre la educación de sus hijos y del futuro del país. Las administraciones presidenciales de Ávila Camacho (1940-1946), de Miguel Alemán (1946-1952) y de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), constituyeron un largo periodo favorable al desarrollo de nuevos proyectos educativos privados, en los cuales las élites pudieran legitimar sus propios intereses durante el ciclo posrevolucionario articulado en torno a la idea de la unidad nacional y el desarrollo.

Ello no obstante, los orígenes de las universidades privadas obedecieron a factores distintos. La primera universidad privada de México, la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), surgió en 1935, en el contexto de un intenso debate político e ideológico ocurrido en el campo de la educación superior entre una concepción liberal de la universidad, que destacaba la libertad de cátedra y la autonomía institucional como rasgos fundamentales de la orientación social y la organización universitaria, y la concepción revolucionaria que el cardenismo (1934-1940) impulsó en el plano nacional, según la cual la universidad debía estar al servicio del proyecto de la Revolución Mexicana de 1910-1917. En ese debate, los partidarios de la concepción liberal de la universidad fundaron la primera gran universidad pública autónoma (la Universidad Nacional de México, que posteriormente se transformaría en la UNAM), pero también se crearon en todo el país universidades públicas estatales, no autónomas, comprometidas con la educación socialista y con el proyecto de los revolucionarios mexicanos (Acosta, 2000). La UAG fue producto de una escisión ocurrida en el seno de la Universidad de Guadalajara, en la que un importante sector de esa universidad, al no estar de

acuerdo con la orientación revolucionaria de esta institución educativa, decide fundar una universidad autónoma de carácter privado, aunque de orientación religiosa, no liberal.

Cinco años después, en 1940, se crearía en la ciudad de México la Universidad de las Américas, la primera universidad privada instalada en la capital del país, “fundada por un pequeño grupo de estudiantes como Mexico City Junior College, que obtiene su acreditación de la Asociación de Colegios y Universidades de Texas con estatus de extraterritorialidad” (ANUIES, 2000, p. 74).

Posteriormente surgiría el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey en 1943, un establecimiento privado orientado hacia la creación de cuadros profesionales ligados al proceso de industrialización del país, inspirado en el MIT norteamericano, y algunos años más tarde, en 1946, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), así como un campus de la Universidad de las Américas (UDLA) en la ciudad de Puebla, en 1947. En los años cincuenta se crearían la Universidad Iberoamericana (1954), una institución creada por la Compañía de Jesús para el desarrollo de carreras relacionadas con la educación, la arquitectura y los servicios, y en Guadalajara, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, el ITESO (1957) (Acosta, 2005; Rangel, 1983; Solana, Cardiel y Bolaños, 1997).

### *1960-1980: la primera ola de expansión y consolidación institucional de la educación privada*

Este segundo periodo se caracteriza por la multiplicación institucional de los establecimientos de la educación privada de nivel superior; periodo en el cual se crean 13 nuevas instituciones de educación superior, instaladas en las principales ciudades del país, pero que se concentrarán fundamentalmente en la capital mexicana, en Monterrey y en Guadalajara, aunque también aparecerán en ciudades como Puebla, Veracruz y Hermosillo (Acosta, 2005).

Los años sesenta es el periodo donde se crean ocho establecimientos de educación superior, cuatro de ellos en la capital del país. El perfil de estas instituciones corresponde básicamente a un perfil de cobertura regional o local, con una oferta educativa estructurada en torno a carreras tradicionales (derecho, contaduría, administración), y orientadas hacia sectores medios, para absorber la demanda que no puede ingresar a las universidades públicas (es el caso de la Universidad del Valle de México, creada en 1960; la Universidad Intercontinental, en 1976, o la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, en 1973). En otros casos, son instituciones de inspiración religiosa (la Universidad del Valle de Atemajac, la Univa, fundada en

Guadalajara en 1961); otros son casos de instituciones orientadas claramente hacia el ingreso de los hijos de las élites locales: la Universidad Panamericana (1967), en el Distrito Federal; la Universidad Regiomontana, en Monterrey (1969), o la Universidad del Noroeste (1979), en Hermosillo.

Con estos antecedentes generales, se sentarían las bases organizativas para la expansión acelerada de la educación superior privada durante el periodo 1980-2010, cuyos rasgos de crecimiento y diferenciación institucional y regional marcarán el presente educativo mexicano de la educación terciaria, y colocarán en perspectiva las tendencias futuras, con sus complejas tensiones y articulaciones. Antes de pasar al examen de ese ciclo y perspectivas, es necesario analizar la evolución del marco normativo que ayuda a explicar los patrones de crecimiento y las nuevas configuraciones institucionales de la educación superior privada en nuestro país.

### *La legislación y el marco regulatorio*

La educación superior pública y privada, como el conjunto de las actividades educativas nacionales, está normada constitucionalmente por lo dispuesto en el artículo 3° de la Constitución Política mexicana de 1917, el cual establece que la educación que imparta el Estado tenderá a “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

La visión estatal de la educación está asociada al principio de laicidad de la educación pública, que supone libertad de creencias y de culto y, por tanto, de separación de los credos de la educación. Aunque el mandato constitucional rige explícitamente la educación que imparte el Estado —es decir, la que obligatoriamente coordina en todo el sistema básico de educación (pre-escolar, primaria y secundaria, así como en todo el sector público de la educación media superior, superior y de posgrado)—, esa disposición también ha sido observada voluntariamente por muchas instituciones privadas de educación superior.

En este contexto normativo, sin embargo, se ha permitido la existencia y el desarrollo de instituciones privadas de educación que tienen orientaciones religiosas, y varias de ellas son universidades privadas (jesuitas, católicas, lassallistas, maristas, etc.). La fracción VI del artículo 3° menciona que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, y que el Estado tiene la libertad de otorgar o retirar el reconocimiento de validez de dichas instituciones, de acuerdo con los términos que establezca la ley.

Por último, el artículo 3º menciona que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios.

Estas disposiciones generales conformaron un marco propicio a la creación y el reconocimiento de las primeras universidades y establecimientos privados superiores. Pero el sector fue durante un largo ciclo —que cubre, *grosso modo*, desde la década de los veinte hasta finales de los años setenta del siglo pasado— un campo débilmente regulado por el Estado, lo que constituyó un incentivo para la apertura de varios establecimientos e instituciones. Sin embargo, con el proceso de expansión no regulada de la educación superior que comienza a advertirse desde los años sesenta, este sector comenzó a considerarse un asunto de interés público, es decir, sujeto a una regulación específica por parte del gobierno federal o de los gobiernos estatales, o incluso también por las propias universidades públicas nacionales y estatales. Ello explica el diseño de varios instrumentos normativos que, a la fecha, intentan conducir y regular la educación superior tanto pública como privada.

Uno de esos instrumentos lo constituye la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LCES), que fue aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1978. En palabras de Mendoza (1978: 17), dicha ley precisa conceptos y normas anteriormente ambiguos, define la participación de los gobiernos municipal, estatal y federal en el apoyo que se debe ofrecer a la educación superior, y establece las bases para la creación de un auténtico sistema de las IES que conforman ese nivel educativo.

Al respecto, la LCES define a la educación superior como aquella que se imparte después del bachillerato y comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria, incluyendo las carreras cortas y los estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización. Por otro lado, establece que, a falta de disposición expresa, se aplicarán los criterios de la Ley Federal de Educación (LFE). Asimismo, establece que la autorización para impartir educación normal y el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE), se regirán por la LFE, por esa misma ley y por los convenios a que la misma se refiere, en la inteligencia de que para cada plantel, extensión, dependencia y plan de estudios se requerirá, según el caso, autorización o reconocimiento.

La LCES menciona que las instituciones públicas de educación superior que tengan el carácter de organismos descentralizados podrán otorgar, negar o retirar reconocimiento de validez oficial a estudios de tipo superior, siempre o cuando estén autorizadas para ello. Por lo tanto, los certificados, diplomas, títulos y grados académicos que expidan los particulares respecto de estudios

autorizados o reconocidos requerirán autenticación por parte de la autoridad que haya concedido la autorización o el reconocimiento o, en su caso, del organismo público descentralizado que haya otorgado el reconocimiento.

En la LFE, el nivel superior está conformado por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado. En este nivel existen además otras opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Asimismo, en este nivel queda comprendida la educación normal (especializada en la formación de profesores del sistema básico) en todos sus grados y especialidades.

Un dato curioso es que la LFE habla de la existencia de un Consejo Nacional Técnico de la Educación que será órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de las entidades federativas, cuando éstas lo soliciten, y que se encargará de proponer planes y programas de estudio y políticas educativas; que el mismo será integrado por representantes de las instituciones públicas que participen en la educación nacional. Esta ley fue creada en 1973, cuando el número de IES privadas en el país era aproximadamente 50% menor que el de IES públicas; tal vez por esa razón, deliberadamente los particulares quedan excluidos de la “toma de decisiones”. Sin embargo, es precisamente en la década de 1970 cuando la matrícula, así como el número de IES privadas, comienzan a expandirse de manera acelerada. Por ejemplo, se puede observar que mientras en 1976 existían 77 IES privadas, para el año de 1979 el número se incrementó hasta llegar a 108, con un crecimiento anual promedio de 12.29%. En relación con las IES públicas, éstas tuvieron un crecimiento nulo.

Ahora bien, la LFE menciona que la autorización a particulares para impartir educación superior podrá ser otorgada por la SEP o por el gobierno del estado correspondiente, cuando los solicitantes satisfagan los de ajustar sus actividades y enseñanza a lo dispuesto por el artículo 5° de esta ley, que se refiere a lo contenido en el artículo 3° de la Constitución mencionado anteriormente; sujetarse a los planes y programas que señale la SEP; impartir educación con personal académico que acredite estar preparado profesionalmente; contar con edificio adecuado, laboratorios, talleres, bibliotecas, campos deportivos y demás instalaciones necesarias, que satisfagan las condiciones higiénicas y pedagógicas que el Estado determine.

Uno de los nuevos ordenamientos que regulan el quehacer de las IES es la Ley General de Educación (LGE), publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 13 de julio de 1993 y que tiene por objeto atender las condiciones y necesidades actuales de los servicios educativos y conservar y ampliar los principios sociales, educativos y democráticos de la ley vigente. La LGE es general, puesto que contiene disposiciones aplicables a los tres niveles de gobierno y en el marco del federalismo induce a las legislaturas de los esta-

dos a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia Ley General. “Esta precisión técnica respalda el sentido federalista que hoy caracteriza al esfuerzo educativo gracias a la concurrencia de los gobiernos de la Federación, de los estados y de los municipios del país. Además, conserva su carácter de ley reglamentaria del artículo tercero y su aplicación a todo el sistema educativo nacional.”<sup>4</sup>

En cuanto a la educación impartida por particulares, la LGE establece que podrán impartirla en todos los tipos y modalidades, para lo cual deberán contar con el reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE) y que éste será específico para cada plan de estudios. Para obtener la autorización y los reconocimientos de validez oficial, los solicitantes deberán cumplir los requisitos de personal adecuado, instalaciones adecuadas y planes y programas de estudio adecuados.

Existe además un ordenamiento de gran importancia para el otorgamiento del RVOE, y es el acuerdo 243, en el que se establecen las bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial, publicado en el DOF el 27 de mayo de 1998, que tiene por objeto establecer las bases a las que se sujeta el trámite y otorgamiento de la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios.

### *La expansión, 1980-2010: crecimiento y legitimidad*

Aunque, como se anotó antes, los antecedentes de la moderna educación privada del país se remontan a los años 1912 (con la creación de la Escuela Libre de Derecho en la ciudad de México) y 1935 (cuando se funda la Universidad Autónoma de Guadalajara, en el occidente mexicano), el mayor periodo de expansión y diversificación de la oferta de este sector ocurre a partir de los años setenta, en que la matrícula, instituciones, personal y recursos empiezan a crecer de manera acelerada, a tasas mayores que las universidades e institutos tecnológicos públicos, lo que derivó en un mayor número de instituciones y establecimientos privados grandes, medianos y pequeños, con orientaciones institucionales y formas de organización diversas. Los datos estadísticos reportan un periodo de notable incremento en la matrícula de estudiantes en las instituciones de educación privada en México a partir de 1980, y se mantiene constante hasta el año 2008. En esos años el número de estudiantes en universidades privadas registró un importante crecimen-

<sup>4</sup> Ley General de Educación, Exposición de Motivos, versión electrónica de la página de la Secretaría de Educación Pública ([www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)).

to, como se apreciará enseguida; sin embargo, es preciso hacer algunos señalamientos en cuanto a las cifras que se presentan. A causa de la clasificación realizada por el autor, los totales no serán iguales a los presentados por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), además de que en éstos fue posible identificar algunos errores de clasificación.<sup>5</sup>

Este crecimiento obedece a varias causas. En primer lugar, el crecimiento de la demanda de educación superior, particularmente del grupo de edad ubicado entre los 20 y los 24 años, producto de la transición demográfica iniciada desde los años setenta, en que se observan los efectos de las políticas de control de la natalidad, la disminución del número de hijos por pareja, y el desplazamiento de los grupos de edad de adolescentes y jóvenes como los grupos de mayor crecimiento demográfico durante los años setenta y hasta el 2010. En segundo, la incapacidad de la oferta pública para absorber la demanda, principalmente por parte de las universidades públicas estatales y federales. Y en tercero, la configuración de un mercado privado conformado por varios estratos sociales específicos (élite, clases medias y algunos sectores populares), que legitima sus ofertas institucionales y su presencia en el mercado mediante diversas estrategias de competencia y de diferenciación. El resultado de estos tres grandes factores es un declive significativo de la presencia relativa del sector público y un crecimiento proporcional del sector privado en su participación para atender la demanda social. Examinaremos brevemente los rasgos fundamentales de esta expansión.

### *El crecimiento de los establecimientos*

La dimensión institucional del crecimiento de la educación superior privada puede observarse a partir del número de establecimientos que se van acumulando en este sector.<sup>6</sup> Así, mientras que en 1980 existían un total de 123 esta-

<sup>5</sup> Algunos de los errores que se pueden mencionar son la clasificación de algunas escuelas públicas, señalándolas como privadas, así como la ubicación de ciertas carreras en dos áreas de conocimiento diferentes, por ejemplo, la licenciatura en sistemas de información, que aparece tanto en el área de sociales y administrativas como en el área de ingeniería y tecnología.

<sup>6</sup> Conviene señalar que la unidad de análisis definida como "establecimiento" corresponde a universidades, escuelas o centros educativos de nivel superior, cuya adscripción institucional es muy variada. Así, diversas instituciones en red (universidades públicas como la Autónoma de Guadalajara o la Autónoma Metropolitana, o privadas como el ITESM) han abierto varios establecimientos durante el periodo mencionado (1980-2008). Esto significa que la expansión no significa solamente establecimientos educativos nuevos e independientes, sino también establecimientos nuevos dentro de instituciones ya creadas. Para una distinción "clásica" entre institución y establecimiento, *cfr.* Clark, 1991.

blecimientos registrados de educación privada en el país, para el año 2000 existen 632 y en el 2008 alcanzan una cifra de 1 055. Si en 1980 existía una relación de 1 a 1 entre instituciones públicas y privadas de educación superior, en el 2008 la relación es de más de 2 privadas por 1 pública.

Este crecimiento puede ser comprendido de mejor manera en el contexto general de crecimiento de la educación superior en México. En 28 años (1980-2008) se crearon un total de 1 249 establecimientos de educación superior, públicos y privados, a una tasa anual promedio de 44 establecimientos por año. Sin embargo, la composición del crecimiento presenta diferencias significativas. Así, mientras que el sector público creció a un ritmo de casi 10 establecimientos anuales, el sector privado lo hizo en 33 al año durante esos mismos 28 años, es decir, el ritmo de crecimiento de la oferta privada más que triplicó el del sector público.

Según se puede apreciar en el cuadro 1 y en la correspondiente gráfica 1 (anexo), el punto de expansión más importante ocurre entre 1990 y el año 2000, periodo en el cual se crean en promedio cada año 40 nuevos establecimientos privados contra 11 públicos. Una década antes (en 1980-1990) se crean 10 privados por año contra 6 públicos, y entre 2000 y 2008 se crean 18 establecimientos públicos por año contra 31 privados. De acuerdo con estas tendencias, para el año 2020 se estima que existirán poco más de 2 000 establecimientos privados contra 749 públicos, es decir, habrá 1 establecimiento público por cada 3 privados. Este crecimiento se expresa también en el crecimiento tanto de la matrícula y de cobertura como en el del personal académico correspondiente.

### *Matrícula y cobertura*

En las últimas tres décadas se registra un gran crecimiento de la matrícula de licenciatura en las IES privadas. Entre 1980 y 2008 el número de estudiantes se multiplica más de siete veces, mientras que la matrícula del sector público sólo se triplica. Esta expansión es particularmente alta en la década 1990-2000, en la que la matrícula privada prácticamente se cuadruplica (cuadro 2, anexo). Esto apunta hacia un incremento para los próximos años (hacia el año 2020) de 45% de la matrícula privada por 30% de la pública. Ello no obstante, la cobertura bruta sobre el grupo de edad correspondiente se mantiene relativamente baja.

Los datos indican que la cobertura ha crecido en forma sostenida desde 1970 (Kent y Ramírez, 2002), aunque se intensifica sobre todo a partir de los noventa. Esto significa que el carácter elitista con el que se originó la apertu-

ra de las primeras universidades privadas en México en los treinta y hasta los sesenta, se fue transformando a partir de los setenta, y sobre todo en los últimos treinta años, como un proceso múltiple de masificación, heterogeneidad y competencia por un mercado educativo en expansión. Como lo muestra la gráfica 2 (anexo), la cobertura total de la educación superior, que incluye la matrícula total de licenciatura en instituciones privadas y públicas, es muy baja en México, y creció discretamente en casi 12 puntos porcentuales entre 1980 y 2008, pues mientras que en el primer año el índice de cobertura fue de casi 12%, éste se incrementó a casi 23% en 2008. Sin embargo, ésta apenas representa actualmente 7.7% de la cobertura total del sistema educativo del nivel superior, mientras que el sector público absorbe 15.4% de los jóvenes que integran ese nivel educativo en el año 2008, cuando en 1980 el sector privado sólo absorbía 1.6% del total.<sup>7</sup> De mantenerse este ritmo, para el año 2020 la cobertura bruta pública y privada (tomando solamente como referencia a los establecimientos del sector universitario) llegará a casi 29%, de la cual 18% corresponderá al sector público y 11% al privado.

### *La matrícula de licenciatura*

Entre 1980 y 2008, la matrícula total de licenciatura de la educación superior privada en México (cuadro 3) creció en más de seis veces, superando el crecimiento que en el mismo periodo tuvo la educación superior pública (que sólo se multiplicó por poco más de dos veces). Así, mientras que en 1980 estaban inscritos un total de 98 816 estudiantes en alguna modalidad de la educación superior privada, en 2008 la cifra asciende a poco más de 745 000 estudiantes. La tasa anual de crecimiento promedio de este sector en esos 28 años fue de 23%, contra menos de 3% anual de las públicas. Esto apunta hacia un escenario en el cual la matrícula de las privadas puede llegar a más de un millón de estudiantes en 2020.

Este notable incremento tiene sin embargo ritmos muy diferenciados de crecimiento cuando se observan subperiodos específicos. Así, por ejemplo, en el decenio 1980-1990 el crecimiento fue de 100%, mientras que en la década siguiente (1990-2000) fue de más de 300%. Entre 2000 y 2008, sin embargo, se advierte una notable disminución en la tasa de crecimiento, pues

<sup>7</sup> Es importante recalcar aquí que estos porcentajes corresponden únicamente a la matrícula de licenciatura en el nivel superior, lo que deja fuera modalidades como técnico superior, o la educación normalista, que suelen ser integradas al volumen total de la matrícula del nivel superior. Si se consideraran esos datos adicionales, la cobertura total de la educación superior se elevaría a 28% en 2008, aunque la educación superior privada solamente absorbería 9% del total.

sólo se registra 50% de crecimiento total. En otras palabras, si la tasa anual promedio de crecimiento de los años ochenta fue de 10%, en la década siguiente fue de 30%, y de sólo 6% en los primeros ocho años del siglo XXI.

Los ritmos de crecimiento del sector obedecen a varias causas. Una de ellas es la incapacidad del sector público para absorber la demanda de los niveles previos a la educación superior, producto de restricciones financieras y presupuestarias, pero también como parte de una política pública de restricción a las universidades públicas y de diversificación de la oferta pública y privada en este nivel educativo. Otra de las causas del crecimiento tiene que ver con la práctica universalización de la educación básica (que cubre por disposición constitucional desde el nivel preescolar hasta el de secundaria), lo que ha generado desde hace varios años una demanda sostenida y creciente de educación media superior y superior.

Pero los motores específicos del crecimiento de la educación superior privada son fundamentalmente tres: uno es la atracción de los programas de estudio que conforman las áreas de ciencias sociales y administrativas y las de ingeniería y tecnología. Otro es la incorporación de las mujeres en los programas de licenciatura del sector. El tercero tiene toda la fuerza de una paradoja: la heterogeneidad empírica de los establecimientos del sector privado de la educación superior (tamaño, orientación social, antigüedad, capacidad de atención a la demanda, diversidad de sus funciones y programas) se ha visto acompañada frecuentemente del fenómeno de “isomorfismo institucional”, como lo han señalado en distintos estudios Levy (1986) y Muñoz Izquierdo *et al.* (2004).

El primero se manifiesta en la atracción que ejerce el área de ciencias sociales y administrativas y el de ingeniería y tecnología en la oferta institucional del sector, producto de la demanda escolar. Como se puede observar en el cuadro 3 (anexo), estas áreas concentran en el 2008 casi 90% del primer ingreso a este tipo de carreras en el sector, producto del crecimiento observado en la inscripción a carreras de estas áreas desde el año 1980. En contraste, las áreas de conocimiento que menos atracción tienen en el mercado de las profesiones es la de carreras de las áreas agropecuarias, que decrecen drásticamente en el periodo, mientras que las de ciencias de la salud y las naturales y exactas muestran un ligero incremento en el ciclo.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Los programas de estudios representativos de las diversas áreas serían los siguientes. Para el caso de las ciencias sociales y administrativas: contaduría, administración, mercadotecnia, turismo. Para las ingenierías y las tecnologías: ingeniería, arquitectura. Para el caso de las agropecuarias, ingeniero agrónomo. Para el caso de las naturales y exactas: biología, física, matemáticas. Para educación y humanidades: filosofía, profesor normalista. Y para ciencias de la salud: enfermería, medicina, psicología.

Pero el otro motor del crecimiento del sector privado de la educación superior mexicana es la feminización de la matrícula, un fenómeno generalizado en el sistema de educación superior de México y de América Latina. Los datos muestran cómo entre 1980 y 2008 la participación relativa de las mujeres en la composición de la matrícula total del sector pasó de representar un tercio en el primer año hasta llegar a más de la mitad del mismo en el último. Este crecimiento se expresa en todas las áreas de la ciencia, aunque es más pronunciada la presencia femenina en carreras de las áreas de educación y humanidades, ciencias de la salud y ciencias sociales y administrativas.

Finalmente, la heterogeneidad de los establecimientos privados ha propiciado una gran segmentación del mercado educativo privado, en el que las universidades de élite (consolidadas y diversificadas en su oferta educativa, que cuentan con infraestructura, recursos financieros, personal académico y administrativo profesionalizado, y que cobran colegiaturas sólo asequibles para los estratos privilegiados de la población), coexisten con pequeños establecimientos particulares que cuentan con infraestructura mínima, tienen esquemas de baja selectividad académica, concentrados en ofrecer una o dos carreras, que tienen menos de 500 alumnos, con poco personal docente, y que tienen costos relativamente bajos para los estudiantes. En medio de estos dos extremos, sin embargo, han emergido en los últimos veintidós años nuevas modalidades de establecimientos privados que tienen un tamaño medio, con infraestructura básica, de distinta orientación, y que pertenecen, en algunos casos, a redes transnacionales de universidades que las adquieren para ofrecer una “educación internacional”, “globalizada”.<sup>9</sup>

Sin embargo, esta heterogeneidad del sector privado no constituye un proceso de diferenciación sino de isomorfismo organizacional, donde los nuevos establecimientos privados, o los no consolidados, aspiran a reproducir las formas organizativas y características institucionales de las grandes universidades privadas de élite. Esta paradoja también se ha constituido como una fuerza de expansión y crecimiento de la educación privada.

### *Primer ingreso y egreso*

Para identificar los rasgos de la expansión de la educación superior mexicana, vale la pena observar el crecimiento de la demanda de primer ingreso y los flujos de egresados en las distintas áreas del conocimiento.

<sup>9</sup> Respecto del origen y contexto de las redes de universidades transnacionales instaladas en México en los últimos años, *cfr.* Rodríguez, 2004, pp. 29-47.

En el primer caso, tenemos que el primer ingreso a programas de las áreas de las ciencias sociales y administrativas, las ingenierías y las tecnologías, y las de educación y humanidades, concentran las mayores preferencias de acceso de los estudiantes, y consecuentemente explican el explosivo crecimiento de carreras como contaduría, administración, educación, ingeniería en sistemas, etc. El predominio de las carreras de sociales y administrativas muestra claramente su influencia en la lógica de crecimiento de la educación superior privada mexicana, mientras que las ciencias agropecuarias han descendido desde un nivel ya históricamente bajo en los últimos veinte años; lo anterior puede observarse en el cuadro 5 (anexo).

En lo que respecta al egreso (cuadro 6, anexo), la tendencia se reproduce: las mayores cantidades de egresados corresponden a las carreras de ciencias sociales y administrativas y a las ingenierías y tecnologías, mientras que las menores son las de ciencias agropecuarias y las naturales y exactas.

#### *Personal docente de licenciatura*

En términos del profesorado de las instituciones privadas de educación superior en México, se puede advertir también un crecimiento absoluto y relativo muy importante en el periodo examinado. En términos generales, el número total de profesores del sector privado se multiplicó en poco más de cinco veces entre 1980 y 2008 (cuadro 7 y gráfica 3, anexo). Sin embargo, un rasgo destacado de este crecimiento es el hecho de que el principal tipo de profesores contratados por las IES privadas es el de la figura del profesor por hora o por asignatura y en menor medida y proporción el profesorado de tiempo completo y de medio tiempo. Esto significa que a lo largo de casi tres décadas, y a pesar del enorme crecimiento del número total de plazas de maestros que imparten clases en algún establecimiento de educación superior privado en México, esa expansión se ha consolidado sobre un patrón de estructuración de las contrataciones de profesores de educación superior privada, en el cual 9 de cada 10 son de asignatura, y sólo 1 de cada 10, de tiempo completo o de medio tiempo.

#### *El posgrado*

La otra gran área de crecimiento de la educación superior privada en los últimos años ha sido en los estudios de posgrado. Este nivel se compone de tres subniveles ascendentes y diferenciados: la especialidad, la maestría y el doctorado. El primero se caracteriza por ofrecer estudios cortos (de entre

nueve meses y un año de duración) a quienes son egresados de las licenciaturas del sistema de educación superior, y en varios casos se exige como requisito la posesión del título o diploma de licenciatura.<sup>10</sup> Su propósito general es profundizar la formación profesional en ciertos subcampos o subtemáticas específicas de la educación superior, con un marcado énfasis en la actualización disciplinaria o profesional.

En el caso de la maestría generalmente se exige como requisito de ingreso el título de licenciatura, y su orientación es hacia la adquisición de saberes, habilidades y destrezas que permitan un manejo adecuado de los nuevos conocimientos y métodos en áreas o campos científicos o profesionales específicos. Su duración promedio es de dos años, y, aunque inicialmente su propósito era constituir un ciclo en sí mismo, recientemente se le presenta como un ciclo previo a la realización de estudios doctorales. Para obtener el grado de la maestría respectiva, el egresado debe realizar un trabajo final de tesis, que debe defender ante un jurado específico.

Finalmente, el doctorado se constituye como el nivel más alto del subsistema del posgrado, con una duración que oscila entre los tres y los cinco años, al final de los cuales el doctorante está obligado a la elaboración y defensa de la tesis doctoral respectiva. Generalmente los programas doctorales mexicanos exigen como requisito la posesión de un título de maestría, o la demostración de una gran experiencia y reconocimiento profesional o académico en el campo de estudios respectivo. Su orientación es la producción de nuevo conocimiento en áreas específicas del conocimiento, por lo que su estructura responde a una lógica de investigación científica, y no a la de una lógica profesionalizante.

<sup>10</sup> El título profesional es el instrumento que acredita que el egresado de las diversas carreras de la educación superior pública o privada ha cumplido con todos los requisitos y acreditaciones que exige el programa de estudios respectivo. Para obtenerlo, no basta con ser egresado de alguna carrera, sino que en muchas de ellas se exige la elaboración de una tesis, tesina o trabajo recepcional para obtener el diploma o el título respectivo, aunque recientemente se han incorporado, en muchas instituciones, opciones como un examen global teórico-profesional, acreditación de competencias, titulación por buen desempeño académico a lo largo de la carrera, etc. Es importante señalar que el título profesional es una de las restricciones que el Estado, por medio de la Ley General de Profesiones, impone a los egresados de la educación superior como requisito indispensable para ejercer profesionalmente en los mercados laborales respectivos, y su historia y sentido tienen que ver con el ascenso y la expansión de las carreras liberales (medicina, derecho, ingeniería), pero también con la lógica gremial que desde muy temprano ejerció su influencia para regular y restringir el ejercicio profesional de los futuros profesionistas.

### *Matrícula*

A pesar de que en números absolutos y relativos este nivel educativo no tiene un peso significativo en el contexto de la educación superior privada (en 1980 representaba poco más de 5% del total de la matrícula, y en 2008 ascendió a 10%), su crecimiento también ha sido muy importante en el último cuarto de siglo, al incrementarse en casi 10 veces su población en este subsector educativo.

Así, mientras que en 1980 había registrados en total 5 756 estudiantes en las tres modalidades de este nivel, en 2008 esta cifra asciende a 85 892 estudiantes inscritos. Según los datos recabados, el peso más importante a lo largo de este periodo lo ocupan los programas de maestría, que con 68 046 inscritos absorbe en el último año 79% de los estudiantes del nivel del posgrado mexicano, seguido de las especializaciones, con 16% (13 795 inscritos), y finalmente, de la matrícula de los programas doctorales, que sólo representan 5% de la matrícula total, con 4 051 inscritos.<sup>11</sup>

### *Personal docente de posgrado*

En lo que respecta al personal docente de este nivel educativo, se puede observar en la información estadística un incremento muy importante en la cantidad de las plazas contratadas por las instituciones de educación superior privada. Así, mientras que en 1980 se reportan 241 profesores contratados en este sector, en 2008 se registran un total de 12 146 puestos de profesor en este nivel y sector educativo, lo que representa que la cantidad inicial se multiplicó por 60 veces en el último cuarto de siglo (cuadro 9 y gráfica 4, anexo).

Al igual que ocurrió con el personal docente de licenciatura, el del posgrado crece fundamentalmente por la contratación de personal por horas de asignatura, que representa actualmente más de 80% del profesorado total del nivel. Sin embargo, ha crecido también la contratación de profesores de tiempo completo (14% del total) y de medio tiempo (5% del total).

### *La organización del sector privado*

Un aspecto importante que acompaña la expansión de este sector y que de alguna manera expresa el nuevo ciclo de crecimiento, es que desde 1981 se creó la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación

<sup>11</sup> Datos correspondientes al anuario estadístico de la ANUIES, 2008. Cálculos de porcentajes realizados por el autor.

Superior (FIMPES), bajo la figura de una asociación civil, para ofrecer respuesta a las demandas de “una sociedad que necesita una educación de calidad, adaptada a sus cambiantes necesidades, innovadora y arraigada en un espíritu de solidaridad social” (FIMPES, “Acta de fundación”, 1981). Aunque muchas de las instituciones que impulsaron la creación de esta federación ya estaban afiliadas a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el interés por proteger el prestigio y la seriedad de las instituciones privadas de educación superior en un contexto de crecimiento desordenado y anárquico de los nuevos establecimientos particulares, explica el surgimiento de la FIMPES.<sup>12</sup>

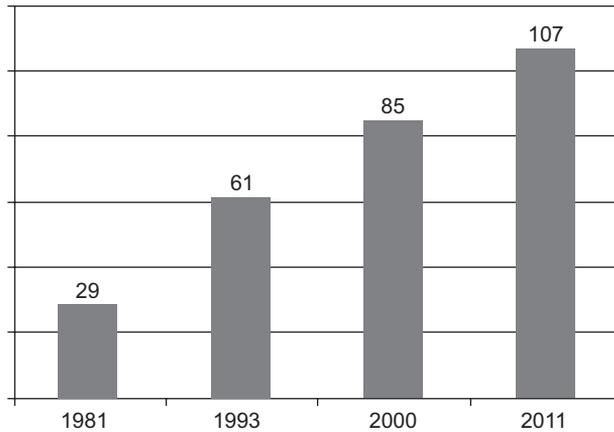
Con 29 instituciones afiliadas en su primer año, la FIMPES creció hasta el 2005 para alcanzar un total de 89 instituciones privadas afiliadas en distintos grados y con diversos compromisos. Actualmente se encuentran 107 instituciones inscritas (gráfica 1).<sup>13</sup> Los cambios de énfasis en torno a temas como la evaluación de la calidad, hasta los que tienen que ver con la acreditación y certificación, han marcado en distintos periodos las actividades de la FIMPES. En todo caso, la pertenencia a esta organización significa ya un mecanismo de prestigio y reconocimiento destinado a tener efectos en el mercado de la educación superior privada. En lo que respecta a la investigación, incluso se comienza a utilizar como un criterio de distinción y selección de los cientos de establecimientos privados que compiten por las preferencias de sus clientes estudiantiles (Gil, 2005).

Esta organización expresa el interés de los directivos de las IES privadas por dotar al sector de una voz institucional en el campo educativo terciario. Pero, además, es también una decisión estratégica por imprimir cierto orden y reglas mínimas al “crecimiento anárquico” de los establecimientos privados en México, que permitiera establecer ciertos principios y valores comunes. En estas circunstancias, la FIMPES puede considerarse un nuevo actor en el campo educativo superior; que potencialmente puede contribuir al diseño o implantación de políticas públicas hacia el sector.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, la institución más antigua de educación superior privada, la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), se había afiliado a la ANUIES desde principios de los setenta, como luego lo harían instituciones como el ITESM o la Universidad de las Américas.

<sup>13</sup> De acuerdo con lo presentado en la página web de la FIMPES, [http://fimpes.org.mx/FIMPES/index.php?option=com\\_comprofiler&task=userslist&Itemid=2](http://fimpes.org.mx/FIMPES/index.php?option=com_comprofiler&task=userslist&Itemid=2), consultada el 30 de junio de 2011.

GRÁFICA 1. IES afiliadas a la FIMPES



## CONCLUSIONES GENERALES

La evolución de la educación superior privada en México a lo largo de los últimos noventa años ha experimentado transformaciones profundas tanto en sus orientaciones institucionales como en sus propias formas de estructuración, organización y operación. A las primeras acciones constitutivas de orígenes separatistas representados por la creación de la Escuela Libre de Derecho o de la Universidad Autónoma de Guadalajara, que respondieron a desacuerdos políticos e ideológicos sobre los fines y funciones de la educación universitaria respecto del Estado de la Revolución Mexicana, le siguieron a lo largo de las décadas de 1940 a 1970 la configuración de diversas trayectorias institucionales privadas que afianzaron su presencia y legitimidad en el panorama educativo superior mexicano, y expandieron su influencia en la formación de sectores específicos de la sociedad mexicana.

Pero es a partir de la década de los ochenta cuando la crisis del financiamiento público a las universidades estatales y federales coloca al sector privado en un nuevo contexto expansivo. Ahí, en un clima intelectual y político favorable a la construcción de nuevos mercados educativos, se estructura una nueva oferta educativa privada, en la que las instituciones tradicionales de élite coexistirán con nuevos establecimientos privados dirigidos a absorber la demanda que no podía incorporarse a las instituciones públicas, o que fueron conformando una oferta adecuada a las necesidades de estratos medios y bajos urbanos en búsqueda de un "sitio" institucional adecuado para la formación de

sus hijos. El crecimiento de los establecimientos, de la matrícula y del personal académico tanto en el nivel de licenciatura como en el de posgrado, indica la fuerza del crecimiento privado en las últimas tres décadas (1980-2010).

Al comenzar el siglo XXI, las bases de crecimiento de la educación privada se habían consolidado. Sin embargo, esas bases obedecen a lógicas complejas, que se derivan en nuevas tensiones institucionales. Un nuevo contexto de bajo crecimiento económico y de dificultades en el financiamiento público y privado a la educación superior, generó un declive significativo en las tasas de crecimiento de las IES privadas, y se registró un ligero repunte de las opciones públicas. En esas circunstancias, es posible identificar algunos núcleos críticos del sector, que implican la configuración de una nueva agenda de políticas. De manera breve, se pueden enunciar como sigue esos nuevos temas críticos:

*Mercado, bien público e interés público.* La educación superior debe ser un bien público que puede ser ofrecido tanto por establecimientos públicos como privados. Diversas experiencias nacionales han mostrado diversos mecanismos y fórmulas institucionales para favorecer esta idea de la educación superior. Hoy, el mercado educativo mexicano muestra una clara tendencia hacia prácticas en las que la educación se ofrece como un bien de acceso y consumo de los privados, con poca información y resultados en cuanto a su consistencia técnico-académica y con repercusiones inciertas en las funciones sociales, públicas, de los servicios privados.

*El problema de la regulación pública del sector privado.* La nueva complejidad del sector privado implica la creación de un nuevo marco normativo del sector. Los instrumentos tradicionales empleados en los últimos años (en especial el RVOE), parecen insuficientes para garantizar mínimos de calidad y consistencia académica para las IES privadas.

*Rendición de cuentas.* Aunque el sector privado opera bajo las reglas del mercado educativo, sus establecimientos cumplen claramente funciones públicas. En esa perspectiva, se requiere un nuevo esquema de supervisión y evaluación que permita a los ciudadanos y a los gobiernos contar con información precisa sobre los resultados de la educación privada.

*Coordinación y gobernanza institucional.* El tamaño del sector privado requiere también un nuevo esquema de coordinación que permita equilibrar la influencia del mercado con instrumentos públicos a escala federal y estatal, que garanticen un flujo adecuado de información y de decisiones en las escalas locales y regionales. Al igual que el sector público, el privado es hoy un campo extremadamente complejo, plural y en expansión, por lo menos durante los próximos 10 años, lo que requiere nuevos dispositivos de gestión y coordinación adecuados a dicha complejidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Silva, Adrián (2011), "La educación superior privada en México", reporte elaborado para el IESALC-UNESCO, México, 2005, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001404/140425s.pdf>, consultado el 2 de junio de 2011.
- \_\_\_\_ (2000), "La ANUIES y el proceso de traducción de la agenda de políticas de educación superior, 1950-2000", *Revista de la Educación Superior*, vol. xxxix (4), núm. 116, octubre-diciembre, México, ANUIES, pp. 49-70.
- Altbach, Philip (coord.) (2002), *Educación superior privada*, México, UNAM, CESU/Portúa.
- Álvarez Mendiola, Germán (2011), "El fin de la bonanza: la educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI", *Reencuentro. Análisis de problemas universitarios*, núm. 60, abril, México, UAM-Xochimilco, [http://reencuentro.xoc.uam.mx/tabla\\_contenido.php?id=545](http://reencuentro.xoc.uam.mx/tabla_contenido.php?id=545).
- Balán, Jorge y A. García (1997), "El sector privado de la educación superior", en R. Kent (comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina: los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*, vol. 2, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 9-91.
- Barrow, Clyde W. (2004), "La liberalización del comercio y la transnacionalización de la industria de la educación superior de EU", *Revista de la Educación Superior*, vol. xxxiii, núm. 130, abril-junio, México, ANUIES, pp. 87-95.
- Garcíadiego, Javier (1996), *Rudos contra científicos: la Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Guadilla, Carmen (2004), "Comercialización de la educación superior: algunas reflexiones para el caso mexicano", *Revista de la Educación Superior*, vol. xxxiii, núm. 130, abril-junio, México, ANUIES, pp. 65-74.
- Gil Antón, Manuel (2005), "El crecimiento de la educación superior privada en México: de lo pretendido a lo paradójico... ¿o inesperado?", *Revista de la Educación Superior*, vol. xxxiv, núm. 133, enero-marzo, México, ANUIES, pp. 9-20.
- Kent, Rollin (2004), "Private sector expansion and emerging policy responses in Mexican higher education", ponencia presentada en la 17<sup>th</sup> Annual Conference of the Consortium of Higher Education Researchers. Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente, Holanda, 17 al 19 de septiembre de 2004.
- \_\_\_\_, *Regulación de la educación superior en México*, México, ANUIES, 1995 (Temas de hoy en la educación superior, 3).
- Kent, Rollin y Rosalba Ramírez (2002), "La educación superior privada en México: crecimiento y diferenciación", en Ph. Altbach, *op. cit.*, pp. 123-143.
- Levy, Daniel (1986), *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, Chicago, University of Chicago Press.

- Loaeza, Soledad (1999), *Clases medias y política en México*, México, El Colegio de México.
- Maldonado, Alma, Y. Cao, Ph. G. Altbach y H. Zhu (2004), *Private Higher Education: An International Bibliography*, Boston, Boston College/University at Albany.
- Mendoza Berrueto, Eliseo (1982), *Educación superior en México*, México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (Cuaderno de la serie Praxis, 49).
- Muñoz Izquierdo, Carlos, M. A. Núñez G. y Y. M. Silva Laya (2004), *Desarrollo y heterogeneidad de las instituciones de educación superior particulares*, México, ANUIES.
- Murayama, Ciro (2009), *La economía política de la educación superior*, México, ANUIES (Temas de hoy en la educación superior, 25).
- Ramírez García, Rosalba Genoveva (2011), “Dinámicas que se entrecruzan en la atención a la demanda de educación superior”, *Reencuentro. Análisis de problemas universitarios*, núm. 60, abril, México, UAM-Xochimilco, [http://reencuentro.xoc.uam.mx/tabla\\_contenido.php?id=545](http://reencuentro.xoc.uam.mx/tabla_contenido.php?id=545).
- Rangel Guerra, Alfonso (1983), *La educación superior en México*, 2ª ed., México, El Colegio de México (Jornadas, 86).
- Rodríguez, Roberto (2004), “Inversión extranjera directa en educación superior: el caso de México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. xxxiii (2), núm. 130, abril-junio, México, ANUIES, pp. 29-47.
- Solana, Fernando, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.) (1997), *Historia de la educación pública en México*, 2ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica.
- Torres Septién, Valentina (1997), *La educación privada en México, 1903-1976*, México, El Colegio de México/Universidad Iberoamericana.

### *Fuentes estadísticas y oficiales*

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (1981), *Anuario estadístico 1980*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (1986), *Anuario estadístico 1985: Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (1986), *Anuario estadístico 1985: Posgrado*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (1990), *Anuario estadístico 1990: Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (1990), *Anuario estadístico 1990: Posgrado*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (1996), *Anuario estadístico 1995: Población escolar de nivel licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (1996), *Anuario estadístico 1995: Posgrado*, México, ANUIES.

- \_\_\_\_ (1996), *Anuario estadístico 1995: Nivel de estudios del personal docente (licenciatura en universidades e institutos tecnológicos)*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (2003), *Anuario estadístico 2000: Personal docente de licenciatura y de posgrado en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (2004), *Anuario estadístico 2003: Población escolar de licenciatura y técnico superior en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (2004), *Anuario estadístico 2003: Población escolar de posgrado*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (2009), *Anuario estadístico 2008: Población escolar y de posgrado de Universidades e Institutos Tecnológicos*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (2000), *Nuestras instituciones afiliadas*, México, ANUIES.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI), portal electrónico, <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp>.
- Secretaría de Educación Pública (SEP), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, versión consultada en el portal electrónico [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_La\\_Regulacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_en\\_Materia\\_Feder](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_La_Regulacion_de_la_Educacion_en_Materia_Feder).
- \_\_\_\_, *Ley Federal de Educación*, versión consultada en el portal electrónico [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_La\\_Regulacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_en\\_Materia\\_Feder](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_La_Regulacion_de_la_Educacion_en_Materia_Feder).
- \_\_\_\_, *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*, versión consultada en el portal electrónico [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_La\\_Regulacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_en\\_Materia\\_Feder](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_La_Regulacion_de_la_Educacion_en_Materia_Feder).
- \_\_\_\_, *Ley General de Educación*, versión consultada en el portal electrónico [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_La\\_Regulacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_en\\_Materia\\_Feder](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_La_Regulacion_de_la_Educacion_en_Materia_Feder).
- \_\_\_\_, *Acuerdo Secretarial número 15, relacionado con el Reconocimiento de Validez Oficial a Estudios de Tipos Medio Superior y Superior impartidos por particulares*, versión consultada en el portal electrónico [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_La\\_Regulacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_en\\_Materia\\_Feder](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_La_Regulacion_de_la_Educacion_en_Materia_Feder).
- \_\_\_\_, *Acuerdo Secretarial número 44 por el que se delega en el Subsecretario de Planeación Educativa de la Secretaría de Educación Pública, la facultad de firmar el otorgamiento, revocación o retiro, según el caso, de autorizaciones o reconocimientos de validez oficial de estudios a particulares que impartan educación*, versión consultada en el portal electrónico [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_La\\_Regulacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_en\\_Materia\\_Feder](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_La_Regulacion_de_la_Educacion_en_Materia_Feder).
- \_\_\_\_, *Acuerdo Secretarial número 180 en el que se delega en los titulares de las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que en el mismo se indican, la facultad de firmar el otorgamiento, revocación o retiro, según sea el caso, de autorizaciones o reconocimientos de validez oficial de estudios a particulares que imparten educación*, versión consultada en el portal electrónico [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_La\\_Regulacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_en\\_Materia\\_Feder](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_La_Regulacion_de_la_Educacion_en_Materia_Feder).

\_\_\_\_\_, *Acuerdo Secretarial número 201 por el que se delegan facultades en el Director General de Profesiones para dar validez, para efectos de los trámites de registro, a los títulos profesionales expedidos por Instituciones de Educación Superior que no forman parte del Sistema Educativo Nacional, previa revalidación de los estudios que amparen dichos títulos*, versión consultada en el portal electrónico [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_La\\_Regulacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_en\\_Materia\\_Feder](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_La_Regulacion_de_la_Educacion_en_Materia_Feder).

\_\_\_\_\_, *Acuerdo Secretarial número 243 por el que se establecen las bases generales de Autorización o Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios*, versión consultada en el portal electrónico [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_La\\_Regulacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_en\\_Materia\\_Feder](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_La_Regulacion_de_la_Educacion_en_Materia_Feder).

\_\_\_\_\_, *Acuerdo Secretarial número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios del Tipo Superior*, versión consultada en el portal electrónico: [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_La\\_Regulacion\\_de\\_la\\_Educacion\\_en\\_Materia\\_Feder](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_La_Regulacion_de_la_Educacion_en_Materia_Feder).

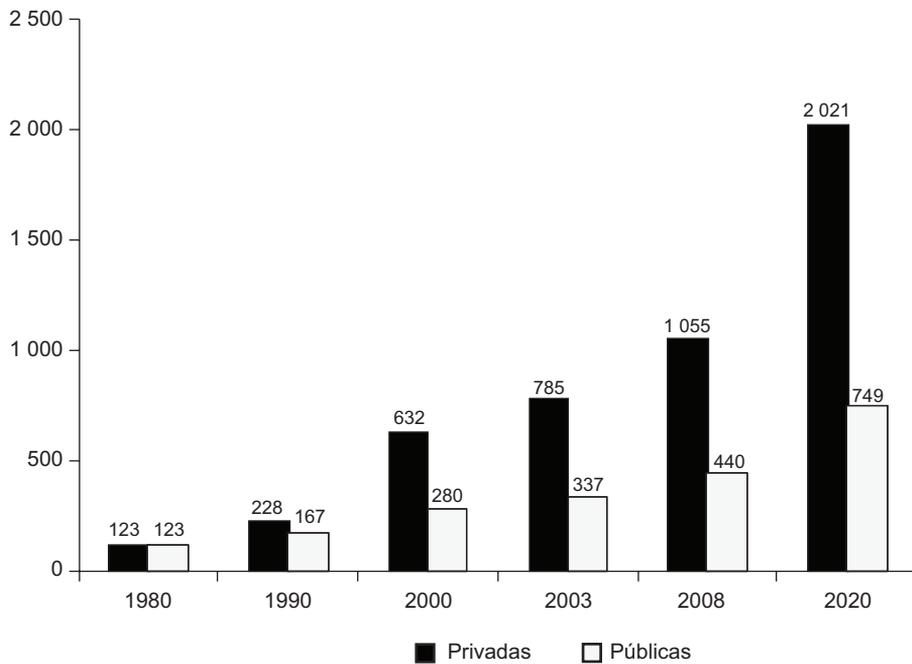
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), *Ley Federal del Trabajo*, versión consultada en la sección de Marco Jurídico del portal electrónico <http://www.stps.gob.mx/>.

ANEXO

CUADRO 1. *Instituciones de educación superior (IES) en México, registradas ante la ANUIES*

	1980	1990	2000	2003	2008	2020
Públicas	123	167	280	337	440	749
Privadas	123	228	632	785	1 055	2 021
<i>Total</i>	<i>246</i>	<i>395</i>	<i>912</i>	<i>1 122</i>	<i>1 495</i>	<i>2 770</i>

GRÁFICA 1. *Instituciones de educación superior (IES) en México, registradas ante la ANUIES*



CUADRO 2. Cobertura en IES públicas y privadas registradas en la ANUIES

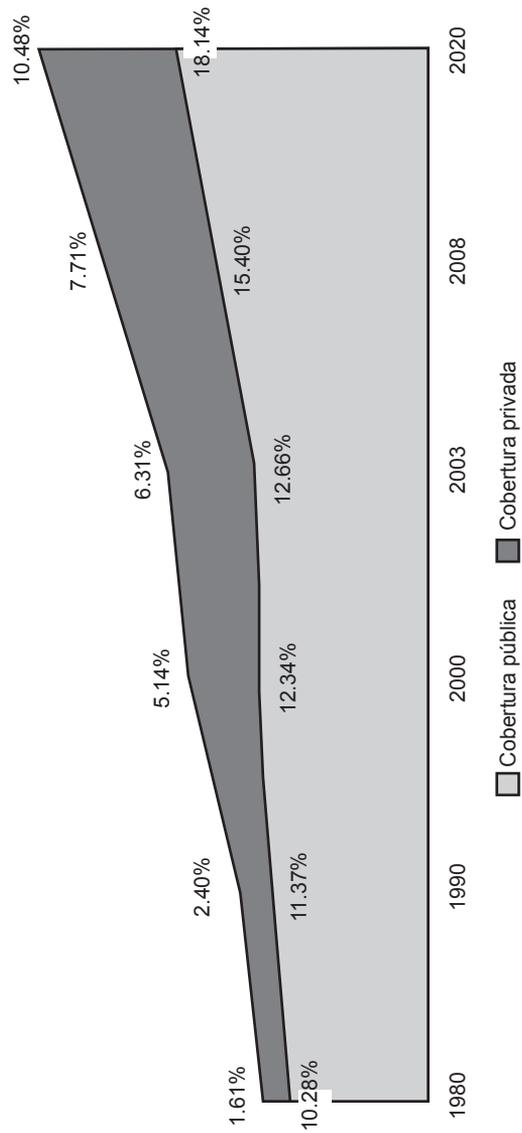
	1980	1990	2000	2003	2008	2020
Grupo de edad 20-24	6 154 527	7 829 163	9 071 134	9 831 480	9 660 012	9 721 373
Matrícula pública	632 475	890 372	1 119 022	1 244 942	1 487 171	1 763 899
Matrícula privada	98 816	187 819	466 386	620 533	745 018	1 018 793
<i>Matrícula total</i>	731 291	1 078 191	1 585 408	1 865 475	2 232 189	2 782 692
Cobertura pública	10.28%	11.37%	12.34%	12.66%	15.40%	18.14%
Cobertura privada	1.61%	2.40%	5.14%	6.31%	7.71%	10.48%
<i>Cobertura total</i>	11.88%	13.77%	17.48%	18.97%	23.11%	28.62%

Fuente: Tomado de Acosta (2005: 77) y actualizado a 2008 con el Anuario estadístico de la ANUIES 2008, así como con las proyecciones de Conapo 2005-2050. La proyección de la población del 2020 fue tomada del Conapo. Las estimaciones de la matrícula son responsabilidad del autor.

CUADRO 3. Licenciatura en IES privadas por área de conocimiento

Área de conocimiento	Matrícula total				
	1980	1990	2003	2008	2020
Ciencias agropecuarias	4 195	2 762	1 762	2 395	1 021
Ciencias de la salud	17 645	7 735	22 954	45 423	46 374
Ciencias naturales y exactas	907	1 062	1 836	2 018	2 509
Ciencias sociales y administrativas	51 446	122 271	415 329	468 847	662 838
Educación y humanidades	2 402	4 838	33 796	51 046	66 636
Ingeniería y tecnología	22 221	49 151	144 856	175 289	239 415
<i>Total</i>	98 816	187 819	620 533	745 018	1 018 793

GRÁFICA 2. Cobertura en IES públicas y privadas registradas en la ANUIES



CUADRO 4. *Licenciatura en IES privadas por área de conocimiento*

Área de conocimiento	Matrícula total por género											
	1980		1990		2003		2008		2020			
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Ciencias agropecuarias	3 929	266	2 351	411	1 101	661	1 626	769	47	973		
Ciencias de la salud	10 519	7 126	3 696	4 039	9 786	13 168	17 193	28 230	16 206	30 168		
Ciencias naturales y exactas	499	408	565	497	871	965	1 059	959	1 245	1 265		
Ciencias sociales y administrativas	30 245	21 201	60 673	61 598	183 373	231 956	202 925	265 922	284 834	378 004		
Educación y humanidades	642	1 760	1 013	3 825	9 422	24 374	12 635	38 411	17 156	49 480		
Ingeniería y tecnología	18 125	4 096	33 681	15 470	96 618	48 238	115 430	59 859	156 570	82 844		
<i>Total</i>	63 959	34 857	101 979	85 840	301 171	319 362	350 868	394 150	476 059	542 734		

CUADRO 5. *Licenciatura en IES privadas por área de conocimiento*

Área de conocimiento	Primer ingreso					
	1980	1990	2003	2008	2020	
Ciencias agropecuarias	1 187	692	447	686	265	
Ciencias de la salud	4 567	2 118	6 233	14 090	14 298	
Ciencias naturales y exactas	384	356	312	398	351	
Ciencias sociales y administrativas	16 728	33 951	115 185	132 757	184 985	
Educación y humanidades	936	1 578	11 384	16 326	21 595	
Ingeniería y tecnología	6 977	13 266	38 398	48 326	64 562	
<i>Total</i>	30 779	51 961	171 959	212 583	286 056	

CUADRO 6. *Licenciatura en IES privadas por área de conocimiento*

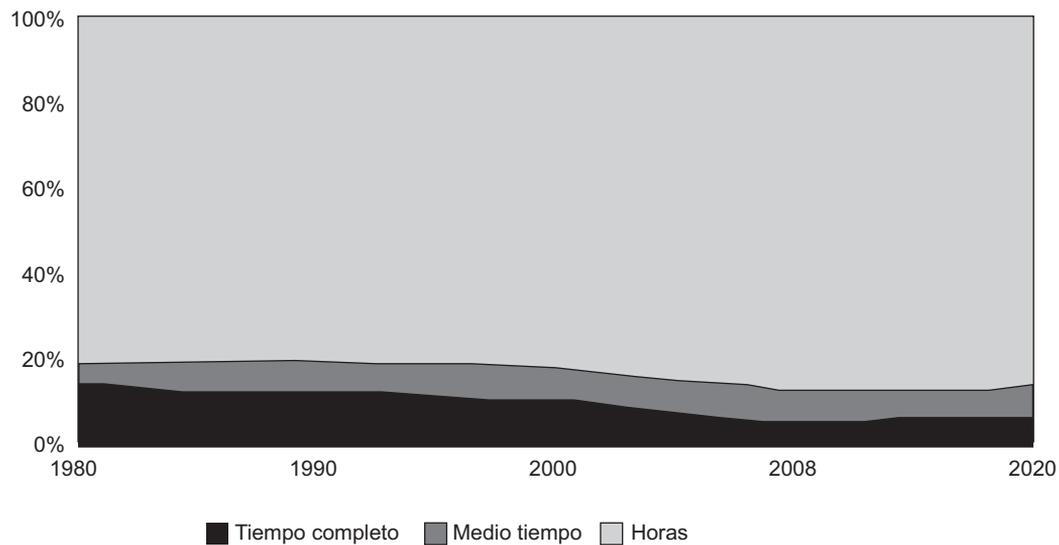
Área de conocimiento	Egresados				
	1980	1990	2003	2008	2020
Ciencias agropecuarias	409	597	273	300	219
Ciencias de la salud	2 403	1 399	3 165	5 358	5 586
Ciencias naturales y exactas	118	146	218	297	344
Ciencias sociales y administrativas	4 852	14 223	55 702	72 200	98 450
Educación y humanidades	212	752	3 513	7 590	9 006
Ingeniería y tecnología	2 112	5 183	16 961	25 138	32 473
<i>Total</i>	<i>10 106</i>	<i>22 300</i>	<i>79 832</i>	<i>110 883</i>	<i>146 078</i>

CUADRO 7. *Personal docente de licenciatura en IES privadas*

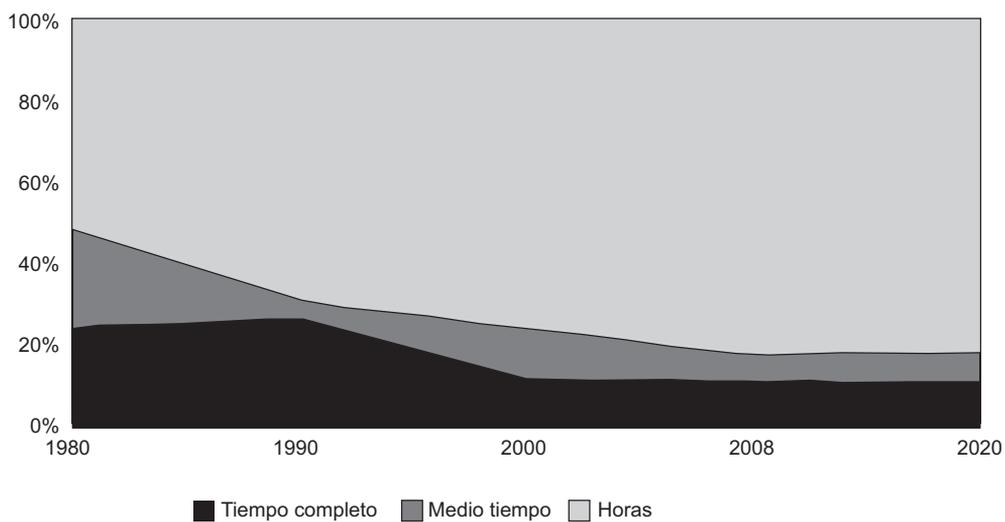
	1980	1990	2000	2008	2020
	Tiempo completo	1 486	2 668	5 980	2 791
Medio tiempo	476	1 540	4 152	4 290	6 466
Horas	8 672	17 364	48 340	50 246	73 769
<i>Total</i>	<i>10 634</i>	<i>21 572</i>	<i>58 472</i>	<i>57 327</i>	<i>85 598</i>

Nota: Para el año 2008 se incluyó una nueva categoría de dedicación del personal docente: "Tres cuartos de tiempo". Para fines de comparación con los periodos anteriores, se decidió juntar esta nueva categoría con la del profesorado de medio tiempo.

GRÁFICA 3. *Distribución del personal docente de licenciatura en IES privadas*



GRÁFICA 4. *Distribución del personal docente de posgrado en IES privadas*



CUADRO 8. Total de posgrado en IES privadas por área de conocimiento

Área de conocimiento	Matrícula total				
	1980	1990	2003	2008	2020
Ciencias agropecuarias	81	73	21	31	-3
Ciencias de la salud	185	426	2 069	3 598	4 484
Ciencias naturales y exactas	72	112	94	153	159
Ciencias sociales y administrativas	4 753	6 426	35 712	50 624	66 214
Educación y humanidades	322	897	12 254	25 908	31 156
Ingeniería y tecnología	343	1 065	4 604	5 578	7 893
<i>Total</i>	5 756	8 999	54 754	85 892	109 904

CUADRO 9. Personal docente de posgrado en IES privadas

	1980	1990	2000	2008	2020
Tiempo completo	60	543	669	1 398	1 775
Medio tiempo	57	96	680	769	1 141
Horas	124	1 413	4 295	9 979	12 598
<i>Total</i>	241	2 052	5 644	12 146	15 513



## LA ANUIES DENTRO DE LA HISTORIA DE LA SEP

RAFAEL LÓPEZ CASTAÑARES

### INTRODUCCIÓN

**H**ABLAR DE LA ANUIES en la historia de la Secretaría de Educación Pública es referirse a una relación fructífera que se ha venido solidificando, con acciones y logros comunes, a lo largo de los años. No siempre fue así, como se resalta en estas páginas. Los primeros tiempos de la ANUIES, de 1950 a 1970, fueron años difíciles. El gobierno federal fue esquivo para impulsar a la naciente organización.

En lugar de la SEP estuvo, y ha estado siempre, la acción bienhechora de la UNAM y sus rectores. No es casualidad que las primeras instalaciones de la ANUIES estuvieran localizadas en recintos de dicha institución y que, no obstante su importante crecimiento experimentado a partir de 1970, hasta una fecha relativamente reciente como 1994, la ANUIES conservara todavía un espacio dentro de Ciudad Universitaria.

En aquellos años en que la ANUIES vivía estrictamente de las cuotas de las instituciones afiliadas (cuando se pagaban, como recuerda Alfonso Rangel Guerra), la UNAM no sólo otorgó espacios físicos, sino que también proporcionó la guía profesional de su personal académico y técnico para que la ANUIES emprendiera con bases firmes su misión, trazada en aquel 25 de marzo de 1950 en Hermosillo, Sonora. Dentro de la asociación, la UNAM ha sido permanentemente la hermana mayor, cuidadosa y solidaria, que ha facilitado siempre el tránsito de la ANUIES y sus instituciones miembros por los caminos de la educación superior.

A partir de 1970 se empieza a tejer una fértil relación entre la ANUIES y la SEP. Había un objetivo común: el crecimiento y mejoramiento de la educación superior nacional. Y, aun cuando hubiese discrepancias momentáneas o coyunturales, al paso de los años dicha relación se fortaleció y es cada día más intensa. Algunas de las ideas de José Vasconcelos, plasmadas en el plano original de la SEP, cobran vida en las acciones que ahora desarrollan conjuntamente la ANUIES y la SEP.

En estas páginas se recogen, sucintamente, algunos de esos aspectos de la relación, con sus logros y resultados alcanzados. Se analizan los momentos y etapas por los cuales ha pasado dicha relación, se identifican las principales aportaciones, informándose, con cierto grado de detalle, sobre las que actualmente se están realizando de manera conjunta. El texto concluye con una mención pormenorizada relativa a los principales programas y proyectos que vienen desarrollándose dentro del programa de la gestión actual, misma que va hasta 2013.

El peculiar sistema de educación superior mexicano encontró en la ANUIES la organización que podría agrupar a instituciones de naturaleza jurídica y funcional muy heterogénea. Actualmente la componen 159 instituciones: universidades públicas autónomas, institutos tecnológicos, universidades particulares, centros públicos de investigación e instituciones afines. Ese conjunto representa 80% de la matrícula de la educación superior nacional, en sus diferentes niveles y modalidades; y ahí mismo se genera 90% de la investigación científica y tecnológica del país.

Ésa es la realidad de la ANUIES. A salvo de una visión subjetiva y etnocéntrica, podría decirse que difícilmente se encuentra en el mundo una organización como ésta; con tal diversidad, presencia, grado de integración e importancia. A 61 años de distancia, esos rasgos constituyen el aspecto más admirable y significativo de la ANUIES. Las páginas siguientes son sólo un pálido reflejo de lo que ha sido la bitácora de ambos compañeros de viaje, la ANUIES y la SEP, por los caminos de la educación superior nacional.

#### LOS INICIOS

Los años de la Unidad Nacional, ideología y política con base en la cual se desarrolló el sexenio de Manuel Ávila Camacho, trasciende a todas las esferas de la acción pública de la época. La educación superior no fue una excepción. Las pocas instituciones de ese tiempo, contando con el valioso apoyo de la UNAM, empezaron a reunirse desde los principios de la década con el propósito de agruparse dentro de una organización que defendiera sus intereses, marcados principalmente por los agobiantes problemas del financiamiento.

El avance en ese afán de integrarse fue lento. Los años de la Guerra Mundial, los agobios en que se encontraba el país, las dificultades naturales de comunicación y traslados de ese tiempo, fueron casi obstáculos naturales que explican la lentitud en la consecución del objetivo previsto. Fue necesario el fin del conflicto bélico, y el inicio de un nuevo régimen, para que

aquel propósito tomara un nuevo ritmo y culminara con una sexta reunión de rectores, en Hermosillo, para que la intención original se cumpliera. Esto sucedió el 25 de marzo de 1950, cuando se firmó el acta constitutiva de la ANUIES. En ésta concurren y signan 26 instituciones, 11 propiamente universidades y 15 institutos que impartían principalmente estudios de bachillerato.

Aunque el asunto correspondiente a su financiamiento copaba la atención de la naciente organización, esa circunstancia no fue obstáculo para que tuviesen noción de los objetivos que podrían desarrollar. De ese modo, con una enorme visión de futuro, en el acta constitutiva se asienta que la finalidad última de la ANUIES sería el mejoramiento de la calidad de las funciones que desarrollan las instituciones afiliadas.

Muestra de ello es que, entre los objetivos que desarrollaría esa organización, se apuntaban algunas tareas por demás significativas. Entre ellas, las correspondientes a: *a)* el estudio de los problemas generales de la enseñanza superior y la adopción de propuestas y recomendaciones que mejoren sus servicios; *b)* el fomento de actividades de intercambio entre profesores y alumnos, en el cual estuviesen presentes aspectos tan diversos como las publicaciones y los materiales de enseñanza e investigación, becas de estudios, entre otros, todo ello con carácter nacional e internacional; *c)* la promoción entre los afiliados de “la especialización de los conocimientos que se imparten de acuerdo con las características regionales”, una forma de denominar al posgrado y la necesidad de que éste se orientara hacia la resolución de problemas de su entorno (una doble preocupación relacionada con la pertinencia y el fomento hacia los posgrados).

Esa ANUIES que nacía, indudablemente resultaba pequeña y limitada, aparentemente, a un objetivo inmediato a saber, el relacionado con el financiamiento. Sin embargo, se correspondía con la realidad del contexto dentro del cual se daba. México contaba entonces con una población de 26 millones, la matrícula en el nivel superior ascendía a 33 000 estudiantes, que correspondía a sólo 1.7% de la población comprendida entre los 20 y los 24 años de edad (Rubio, 2000, 1).

Aquella composición de la ANUIES empezó a alterarse cuantitativa y cualitativamente al paso de los años. A partir de 1957 ingresó a la asociación la primera institución privada: el Tecnológico de Monterrey. Luego, en 1961, se enriqueció con la afiliación de las primeras instituciones de carácter tecnológico: el Instituto Politécnico Nacional y los institutos tecnológicos de Durango, Ciudad Madero y Veracruz.

Al cumplir 61 años de vida, la ANUIES agrupa a 159 instituciones. Este cambio se corresponde con el de un México que alcanza 112 millones de ha-

bitantes y una matrícula de 3 millones de estudiantes del nivel superior, mismos que elevan la participación del grupo de edad correspondiente a 30 por ciento.

No obstante la trayectoria de 61 años, las modificaciones de todo orden llevadas a cabo en el mundo y en el país, los aspectos esenciales en materia de objetivos de la ANUIES permanecen. Tal como se reconoce en el estatuto actualmente vigente, hay tres grandes aspectos en los cuales la asociación desarrolla su acción. Éstos son: las actividades de representación, el desarrollo de estudios y la prestación de servicios. Con distintas modalidades y especificidades, estos objetivos han estado presentes en los diferentes estatutos que han estado en vigor en esos 61 años.

Empero, dentro de todos ellos (10 fines y 19 objetivos) hay algunos que sistematizan lo que ha sido un quehacer eficaz en todo ese tiempo. Tal es el caso del fin marcado en la fracción VI (“promover, articular, concertar y diseñar programas, proyectos y políticas de Estado para la educación superior”) y del objetivo VIII (“impulsar la creación y fortalecimiento de organismos dedicados a la evaluación y acreditación de programas académicos, de instituciones, y a la certificación profesional”).

El origen de la ANUIES, en las condiciones ya descritas, con el apoyo de la UNAM e, implícitamente, sin presencia de la SEP, se debe a la naturaleza jurídica de las instituciones que resolvieron asociarse. Las más importantes de ellas eran universidades autónomas y, no obstante esa característica, entendieron perfectamente que formaban parte del Estado mexicano. Por tal razón, en el acta constitutiva declararon: “es función primordial del Estado proveer de recursos suficientes para atender las necesidades materiales de los establecimientos educativos del nivel superior” (UNAM, 1982: 12).

Los rectores, ya desde los gobiernos de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán, apelaban al presidente de la República, y éste, por intermedio del secretario de Educación, atendía las peticiones. La naturaleza autónoma de las instituciones pudo haber sido un valladar para ese tipo de contactos y relaciones. Sin embargo, otra vez la sabiduría de los fundadores, la asociación civil llamada ANUIES, se convirtió desde el principio en el lazo indispensable para que se diese la interacción con la SEP.

Como lo expone Carlos Pallán, ex secretario general:

de no ser por la estructura asociativa, las instituciones autónomas difícilmente podrían enlazarse con proyectos nacionales en condiciones de preservar y salvaguardar su autonomía, conciliando ésta con los proyectos comunes. A pesar de las características, misiones y problemas diferentes de las universidades públicas y privadas, instituciones tecnológicas y centros de investigación, la ANUIES se

constituye en el común denominador de todos ellos; ninguna otra organización o entidad puede hacerlo [Pallán, 2000: 39].

Ese doble papel, asociativo y de relación con la SEP, ha sido una regla de oro en los 61 años de vida institucional, aunque a veces se convierta en un “juego complicado y difícil”, como decía otro de los ex secretarios generales, Jorge Luis Ibarra. En sus palabras: “una institución de esta naturaleza ([la ANUIES] debe reservarse un espacio [...] [cuando] se le ve como una apéndice de la autoridad, en ese momento pierde su capacidad de gestión, legitimación, y pierde su representatividad y da lugar o a su desviación o a su abandono y se propicia la generación de espacios fuera de las instancias formales” (Ibarra, 2006; Medina, 2005).

Más adelante se plantea todo este tema capital de las relaciones ANUIES-SEP.

#### LA ANUIES Y LA SEP

##### *Panorama previo a una relación*

El 27 de septiembre de 1921 inicia sus actividades el ministerio encargado de los asuntos de la instrucción pública, ahora bajo el nombre de Secretaría de Educación Pública. El inspirador de todo ese proceso fue el rector de la Universidad Nacional José Vasconcelos, quien con todo el apoyo del gobierno de la República a cargo de Álvaro Obregón echa a andar la nueva dependencia.

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, de prioridades. De cualquier modo, ambas circunstancias no fueron obstáculo para que dicho plan propusiera que, al lado de las escuelas técnicas que deberían fundarse en cada entidad y territorio, se estableciesen cuatro universidades en el país. Esas universidades serían federales, como lo eran ya todos los servicios impulsados por la SEP. Sin embargo, como la concebía su creador, “en su constitución interna, su orientación y tendencias serán autónomas y libres” (Monroy, 1965: 21).

El movimiento autonomista de 1929 fue, inicialmente, un problema de orden político. Para resolverlo, el presidente Portes Gil manda, con premura, un proyecto legislativo que es tramitado por el Congreso de la Unión, expidiéndose la Ley Orgánica de la Universidad Nacional, en la cual principalmente se le dotaba de autonomía. Sin embargo, dicha autonomía no era total, reservándose la SEP algunas facultades en materia de designaciones y presupuesto, entre las principales.

En 1933 hubo un movimiento estudiantil que culmina con una nueva Ley Orgánica que concedía autonomía total a la Universidad, inclusive desde el punto de vista de su financiamiento. La SEP se desprendía de cualquier lazo de orden institucional, cerrándose con ello el capítulo de la relación federación-Universidad Nacional, misma que venía desde su fundación, en septiembre de 1910.

Con esos antecedentes, los momentos de pensar e intentar concebir una asociación de universidades coinciden con otros momentos difíciles en el funcionamiento interno de la Universidad Nacional y, como ya se dijo, las restricciones naturales derivadas de un país en guerra, como era el caso de México.

A partir de su fundación y hasta 1970, la ANUIES fue una pequeña organización que seguía atada a la agenda con la que había nacido, principalmente los asuntos de financiamiento y algunos problemas específicos, como los de bachillerato. Cuando Alfonso Rangel Guerra es nombrado secretario general ejecutivo (ya habían pasado por ese puesto Pablo González Casanova, Horacio Labastida, Raúl Cardiel Reyes y Alfonso Ortega Martínez), en 1965, la ANUIES languidecía. No por falta de dirección sino de apoyos. La situación de la secretaría era precaria, limitada y sujeta a efectos circunstanciales, agregando a esa visión personal sus propias palabras: “Porque si no recuerdo mal, cuando llego a la ANUIES nada más había como cuatro o cinco personas, esa era toda la Secretaría, más la circunstancia de que las cuotas institucionales no se pagaban desde no sé cuándo” (Rangel, en J. Medina Viedas, 2005: 47; Medina, 2005).

A partir del sexenio de Luis Echeverría cambió todo. No sólo el sistema de educación superior goza de una atención que no había tenido antes, sino la propia asociación se beneficia con el impulso dado a todo ese conjunto. La ANUIES, por primera vez, puso en ejercicio las finalidades y los objetivos plasmados en el Estatuto (lleva a cabo el primer diagnóstico nacional, publica la primera estadística sobre el sector, funda la *Revista de la Educación Superior* e instaura el primer programa editorial, funda el Programa Nacional de Formación de Profesores, y elabora los documentos rectores con los cuales va a desarrollarse el sistema de educación superior (SES) en los años siguientes: Declaración de Villahermosa, Acuerdos de Toluca y Declaración de Tepic). Como lo resume Rangel Guerra: “Creo que en estos once años que me tocó vivir, sin falsas modestias, se logró institucionalizar a la ANUIES y a su secretaría general ejecutiva”.

Ya en esos años (1970-1976) la ANUIES y la SEP “ensayan” y ponen las bases de lo que será su relación institucional en las siguientes tres décadas y media. No es casual que la ANUIES opere, con recursos financieros de origen fe-

deral, dos importantes programas (el de formación de profesores y el de becas) y realice los estudios para que el gobierno federal funde dos importantísimas instituciones: la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres. Los años siguientes, hasta llegar a la actualidad, van a darse reiteraciones de esa forma de trabajo conjunto, así como de distintas innovaciones para el SES.

### *Etapas de la relación*

La relación ANUIES-SEP, rica e intensa, no exenta de dificultades, como lo reconocen todos los ex secretarios generales (Medina, 2005), puede verse, a grandes trancos y para fines de resumen, en cinco etapas.<sup>1</sup> La acción conjunta de ambas entidades se da, principalmente, en la parte correspondiente a la formulación e implantación de políticas públicas; pero también, y con frecuencia, las acciones propias de la ANUIES con sus afiliadas han sido el germen para que, luego, transitaran hacia esa pequeña esfera. A continuación se enuncia cada una de esas etapas.

*Primera etapa (1950-1970).* La ANUIES se constituye con 11 universidades públicas y 15 instituciones pertenecientes a distintas entidades federativas, principalmente los llamados institutos de ciencias y artes o científicos y literarios. La atención principal estaba puesta en el bachillerato como problema, si bien la agenda en las reuniones de la Asamblea General estaba permanentemente anotando el tema correspondiente al problema económico de todas las afiliadas.

En esos años aún no existían dependencias gubernamentales específicas de alto nivel para atender el sector. A lo más que se llegaba, desde la época del presidente López Mateos, era a una dirección de área en educación superior, que estuvo a cargo del entonces joven doctor Fernando Salmerón, con un subdirector más joven aún, Porfirio Muñoz Ledo.

En los años finales del sexenio del presidente Díaz Ordaz, y posiblemente como contrapeso de los conflictos habidos entre el gobierno federal y algunas universidades públicas (Universidad de Sonora y Michoacana), en el seno de la ANUIES comenzó a tomar cuerpo la preocupación por establecer mecanismos de planeación para las instituciones, así como por formular políticas explícitas y puntuales para el desarrollo de sector. En la Asamblea de Xalapa de 1968 se aprobaron la creación del Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior, el establecimiento de mecanismos de esa naturaleza en cada

<sup>1</sup> Las primeras cuatro etapas han sido resumidas, principalmente, del texto de Carlos Pallán y Javier Mendoza (1996), así como de Carlos Pallán (2000). La quinta etapa es una elaboración específica para el presente texto.

una de las instituciones, así como el intercambio de información y la unificación en materia de estadísticas. Al final de esta etapa la matrícula de educación superior llegaba ya a la entonces impresionante cifra de 209 000 alumnos, y eran 45 las instituciones afiliadas a la ANUIES.

*Segunda etapa (1971-1977).* Esta segunda etapa se corresponde con un fenómeno dominado por la expansión del SES. A diferencia de la anterior, marcada por el nulo impulso al financiamiento, en ésta los recursos federales se multiplican y se apoya todo tipo de iniciativas, principalmente aquellas impulsadas por la ANUIES.

En esos años la asociación formula un conjunto de declaraciones y recomendaciones que constituyen la base para la ampliación y el fortalecimiento del SES. El gobierno impulsa una reforma educativa en todo el sistema, y la ANUIES con sus trabajos es el sustento para todo el nivel superior. Congruente con ello, en la SEP se creó la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, destinando una dirección general a los asuntos de la educación superior. En la Asamblea de Hermosillo de 1969 se había presentado el primer diagnóstico de la educación superior, con lo cual se estaba en posibilidad de avanzar hacia un primer plan en esa materia.

En función de lo anterior, a partir de 1971 se suceden los documentos rectores que van a permitir el desarrollo del SES. De ese modo, la Declaración de Villahermosa (1971), los Acuerdos de Toluca (1971) y la Declaración de Tepic (1972) constituyeron la base para el conjunto de innovaciones que serían planteadas para el mejoramiento de la educación superior en su conjunto. Entre las acciones de ahí derivadas pueden contarse las siguientes:

- La reforma educativa como un proceso de cambio integral y democrático.
- La reforma educativa como un proceso de cambio permanente para atender la creciente demanda de la educación superior, y para elevar el nivel cultural, científico y tecnológico del país.
- La creación de un sistema nacional de enseñanza superior a partir del establecimiento de créditos académicos comunes y de equivalencias.
- El establecimiento de un sistema nacional de exámenes.
- La caracterización del bachillerato con una naturaleza esencialmente formativa.
- La revisión de la duración de organización de los planes de estudio de licenciatura y posgrado.
- El establecimiento del Programa Nacional de Profesores.
- La recomendación para establecer sistemas abiertos.
- La creación de un Centro Nacional de Exámenes y Certificaciones.

- La implantación de cursos semestrales en las licenciaturas, así como de “salidas laterales” y nuevos procedimientos para la titulación.
- Una nueva estructura para el bachillerato.
- En 1973, la recomendación para el establecimiento de dos nuevas instituciones que pudieran tener un ámbito de desarrollo nacional: la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres.

Hacia el final del periodo la matrícula era ya del orden de los 600 000 estudiantes y las instituciones afiliadas llegaban a 76.

*Tercera etapa (1978-1988).* En 1976, con el inicio del sexenio de López Portillo, se creó la Coordinación General de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Este organismo integraba las subsecretarías de Planeación y Coordinación Educativa así como la de Educación Tecnológica. Un poco más tarde, en 1978, se crea la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, restableciéndose la de Educación Tecnológica.

Esta etapa estuvo marcada, por lo que corresponde a la ANUIES, con el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes), entidad que buscaba, principalmente, la concertación y planeación conjunta entre las universidades, gobiernos estatales y el gobierno federal. En función de ello se creaba una compleja estructura que iba desde una coordinación nacional, pasando por consejos regionales y comisiones estatales, hasta llegar a cada casa de estudio con el establecimiento de unidades institucionales de planeación. Dentro de dicho sistema nacional se integraban además dos organismos de coordinación, uno para la educación tecnológica y otro para la educación normal.

El periodo está señalado también por la formulación de planes nacionales, tanto en 1978 como en 1981, 1984 y 1988. El más importante de ellos es el que corresponde al año de 1978, aprobado en una Asamblea Nacional en Puebla, el cual fue sustento para el desarrollo de acciones conjuntas entre la ANUIES y la SEP. Con base en él se financiaron innovaciones y acciones de mejoramiento en las casas de estudios que así lo solicitaron. Además, las recomendaciones de la ANUIES fueron en buena medida el sustento de las políticas nacionales.

Con base en el Plan Nacional de Educación Superior se realizaron algunas acciones sobresalientes, entre ellas: la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, la elevación a rango constitucional de la autonomía universitaria y la legislación en materia laboral para las universidades autónomas. Podría decirse que en esta etapa se conforma la base filosófica para orientar el desarrollo de las instituciones en materias específicas como la planeación, evaluación, formación de personal académico, la vinculación

con los sectores sociales y productivos, y políticas específicas en materia de investigación, posgrado y difusión de la cultura.

La crisis de las finanzas públicas de 1981, seguida de otra en materia económica que repercutió en todo el país, comprometió severamente el destino de todas las acciones programadas. El arranque del nuevo sexenio, el de Miguel de la Madrid, no modificó el estado de cosas. El financiamiento a la educación superior, a pesar de ser distintivo frente a otros sectores, fue insuficiente para contener con los ritmos de gasto y financiamiento que las universidades habían tenido ya de manera ininterrumpida en los pasados 11 años. A pesar de ello, el régimen estableció algunas medidas paliativas que, al paso del tiempo, han sido de enorme significación, tal es el caso del Sistema Nacional de Investigadores.

Al final del periodo la matrícula del SES alcanzaba ya 1 033 000 alumnos y las instituciones afiliadas eran 79.

*Cuarta etapa (1989-1996).* Se inicia con el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari. El mejoramiento de las condiciones económicas del país y de las finanzas públicas repercutieron en la educación superior. Se da continuidad a la estructura nacional de planeación establecida en la anterior etapa y la ANUIES participa como un actor principal en la fase de consulta de los planes y programas nacionales que establecería el nuevo régimen.

El gobierno federal profundiza en aquello que, en proporciones menores, se había iniciado durante el gobierno de López Portillo, relacionado con la diferenciación del financiamiento: el subsidio ordinario, es decir, el tradicional histórico o inercial, y el extraordinario, con base en criterios de calidad. En función de este último se establecen fondos específicos, como los relacionados con la modernización de la educación superior (Fomes), varios provenientes del Conacyt, los de Formación de Profesores (Supera y Promep), así como los relacionados con estímulos y becas para el complemento de salarios tabulares del personal académico de las IES.

El gobierno federal presentó el programa sectorial llamado Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. Este programa se sustentó en buena medida en el trabajo desarrollado por la ANUIES en el documento llamado "Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior". En éste se presentaron, entre otras iniciativas, las siguientes: acciones para el mejoramiento de la calidad en lo que se refiere a revisión de contenidos e impulso a nuevos métodos de enseñanza, apoyo a personal académico, fortalecimiento de la difusión de la cultura, fomento a la investigación, desarrollo tecnológico y el posgrado, apoyo a la vinculación.

Con base en el Programa para la Modernización Educativa, y la estructura del Sinappes, la ANUIES y la SEP desarrollaron varios programas conjuntos;

entre ellos, el establecimiento de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva), la creación de los comités interinstitucionales para la evaluación de la educación superior (CIEES), y el establecimiento del Centro Nacional de Evaluación de Educación Superior (Ceneval).

Además, la ANUIES estableció y aprobó las bases para el Sistema Nacional de Evaluación, que en la siguiente etapa se convertiría en el Consejo para la Evaluación de la Educación Superior (Copaes). De igual modo, conjuntamente con la SEP, participa en los trabajos que culminaron con la implantación del Examen Metropolitano de Ingreso a las Instituciones de Educación Superior. Asimismo, y con el apoyo de la SEP y la SHCP, se instaló una comisión que estudió la deuda histórica que las instituciones afiliadas a la ANUIES tenían con el fisco federal, el Seguro Social o el ISSSTE. La comisión concluyó sus trabajos aprobando una reducción del orden de 1 400 millones de pesos (1994), misma que benefició a 34 instituciones estatales autónomas. Una dimensión de la importancia de lo obtenido puede estimarse a partir de que dicho monto correspondía a 38% del subsidio ordinario anual de que gozaban en ese momento las 34 instituciones.

Al final del periodo la matrícula había llegado a 1.3 millones de alumnos, mientras que las instituciones afiliadas saltaban hasta 110.

*Quinta etapa (1997-2011).* El año 1997 marca un giro en la política gubernamental que había prevalecido desde 1929. Por primera vez se presentan escenarios de gobierno dividido y composición plural en la Cámara de Diputados, reduciéndose significativamente el amplio margen de maniobra que, en esos ámbitos, siempre había tenido el presidente de la República. El hecho tuvo, a partir de ese momento, amplias repercusiones en materia de políticas públicas y en la estructuración y aprobación final de los presupuestos de egresos e ingresos.

En este contexto, las instituciones públicas se encuentran en una nueva situación, modificándose radicalmente algunas de las acciones desarrolladas por la ANUIES. De ese modo, asumió el papel de gestor de los presupuestos del sector, así como el de las casas de estudios. Con ello se ejercía un nuevo e importante papel, según el cual la interlocución, tanto con la Presidencia de la República, la Secretaría de Educación y la de Hacienda, así como con las autoridades del Congreso y los propios grupos parlamentarios, resultaba fundamental.

Al lado de dicha gestión presupuestal, que pasó a ser permanente y de primer orden, la ANUIES produjo dos documentos básicos para guiar las políticas públicas y de la asociación en esta materia. Estos documentos fueron: *La educación superior en el siglo XXI: líneas estratégicas para su desarrollo*, así como el titulado *Consolidación y avance de la educación superior en México:*

*elementos de diagnóstico y propuestas.* El primero de ellos fue la base para el llamado programa de transición (documento para el arranque del sexenio), así como para el Programa Nacional de Educación. El segundo, a partir de 2006, se ha convertido en la referencia obligada para las casas de estudios, así como en el sustento de buena parte de las políticas públicas en esta materia.

Algunas otras acciones, dignas de mencionar en catálogo de aportaciones relevantes en la materia, son las siguientes:

- En colaboración con la SEP, el diseño y la instrumentación de los PIFIS, en la propuesta de conformación de los cuerpos académicos y el establecimiento de un modelo de financiamiento de subsidio ordinario.
- Redefinición de los CIEES.
- Modelo de asignación adicional del subsidio ordinario.
- Incorporación de los institutos tecnológicos a los Programas de Mejoramiento a la Calidad.
- Atención a los graves asuntos derivados de pensiones y jubilaciones y, con el concurso de la SEP y la SHCP, lograr reducir el pasivo contingente en esa materia en 150 000 millones de pesos, acción que benefició a 27 universidades.
- Conjuntamente con la SEP, participa en el diseño del Programa Nacional de Becas.
- Emprende importantes estudios, entre otros, los relacionados con la realidad de los estudiantes dentro del SES, así como los del mercado laboral de profesionales.
- El diseño de programas institucionales de tutorías.

En los últimos seis años, la actual secretaría general ejecutiva intensificó la tarea de gestoría para los presupuestos del sector y de las instituciones, pero además se emprenden acciones tan relevantes como las siguientes:

- El establecimiento, por parte de la Cámara de Diputados, de fondos extraordinarios para las universidades.
- El desarrollo de proyectos dentro del aporte de la ANUIES a la reforma integral de educación media superior.
- Coordinación de los trabajos de la red nacional del nivel medio superior, instrumentando el programa de formación docente de la educación media superior.
- Diseño del modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario.
- En colaboración con la SEP, elaboración de los lineamientos de operación de los fondos de financiamiento para universidades públicas.

- La constitución legal y operación de la fundación, educación superior-empresa (FESE).
- La creación del sistema nacional de educación a distancia (Sined).
- Apertura y operación del programa de apoyo a la formación profesional (PAFP).
- Construcción y puesta en operación del centro de capacitación ANUIES Valle de Bravo.

Para 2011 la matrícula del sector ha llegado ya a tres millones de alumnos y las instituciones afiliadas son 159.

#### ANUIES-SEP

*El tipo de relación.*<sup>2</sup> Los intereses esenciales de ambas entidades son los mismos (el mejoramiento del SES), pero las formas, procedimientos y tiempo de lograrlos no siempre coinciden. De ahí los desencuentros, diferencias, e inclusive oposiciones coyunturales entre ambas.

Así, por ejemplo, innovaciones para todo el SES, planteadas por la ANUIES a principios de los años setenta y ochenta (un centro nacional de exámenes y las tareas de evaluación del SES y de las IES), tuvieron que esperar para que la SEP, en medio de una coyuntura específica, tuviera urgencia de emprenderlas a principios de los noventa. O bien, la concepción del gobierno federal y la SEP sobre la educación superior entre los años 1964-1970, que se tradujo en el congelamiento del subsidio a las universidades y el enfrentamiento directo con ellas (Universidad Michoacana, Universidad de Sonora, y el Conflicto de 1968 con la UNAM), y el nulo apoyo a la propia ANUIES y a su secretaría general ejecutiva, tal como lo expresa Alfonso Rangel Guerra.

Una situación como esta última no volvió a repetirse en los 40 años siguientes en la relación ANUIES-SEP. Lo que ha prevalecido es una relación adecuada (con altibajos momentáneos, más con personas que en los lazos institucionales) que se ha venido intensificando en los últimos 14 años.

Una revisión a la obra de Jorge Medina permite conocer valiosos testimonios de los ex secretarios sobre dicha relación adecuada y armónica. Éstos pueden agruparse en dos grandes vertientes: el deber ser de dicha relación y las razones para ello, así como un recuento selectivo de experiencias valiosas en esa materia.

<sup>2</sup> Salvo referencias específicas, las expresiones atribuidas en esta sección a los ex secretarios generales están tomadas de las entrevistas que con motivo de los 55 años de la asociación se concedieron a Jorge Medina Viedas y fueron consignadas en el libro de su autoría: *La ANUIES y la educación superior en México, 1950-2005*, producido por la propia asociación.

Por lo que se refiere a la primera vertiente, Alfonso Rangel enjuicia el estado de la relación ANUIES-SEP cuando inicia su gestión al frente de la secretaría general en 1965. No obstante el origen independiente de la ANUIES, tal como se describió, la propia dinámica institucional, así como las características del régimen del presidente Díaz Ordaz, hacía que la ANUIES fuera vista como un apéndice de la SEP. En palabras comedidas de él mismo: “Yo diría que cuando llegué a la ANUIES y durante muchos años... era una institución que tenía, que podía tener o no el valor, de acuerdo con lo que dispusiera el gobierno federal, más concretamente la Presidencia de la República”.

Tal visión, que en ese momento se identificaba con la realidad, se mantuvo durante muchos años. Aún ahora, en algunos ámbitos y con ciertos analistas, una idea así prevalece, no obstante que no tenga sustento alguno en la propia realidad. Rafael Velasco considera esa visión “un reto tradicional” que tiene que enfrentar todavía la ANUIES, pero que fue muy fuerte en los años posteriores a 1968. A ese reto, que tiene una doble manifestación en visiones encontradas, lo describe así: “Lograr que la ANUIES no fuera vista por algunos como el brazo del gobierno que les dice a las universidades lo que hay que hacer. E impedir que otros, en el extremo opuesto, que creían que desde las universidades autónomas y libres deben decirle no al gobierno, impusieran esta postura”.

Si se atiende al deber ser de esa relación, lo que debe prevalecer es una recíproca “capacidad de interlocución”, según Julio Rubio, que, en el caso de la ANUIES, el contenido de lo que corresponde a su propia esfera debe ser más de “autoridad académica” que desde el punto de vista político. Para Carlos Pallán, esa capacidad de interactuar debe materializarse en “una relación funcional y eficaz”, donde haya acuerdos conjuntos, respetando “las respectivas esferas de competencia de cada una de las entidades”.

En un sentido similar, para Jorge Luis Ibarra resulta esencial la preservación del espacio propio de la ANUIES. Tal como él lo dice,

debe manejarse la relación con las autoridades en muy buenos términos, comunicando, informando, pero desde un ámbito donde debe reconocerse que la Asociación es el espacio autónomo de las instituciones [...] cuando a una institución de esta naturaleza se le ve como un apéndice de la autoridad, en ese momento pierde su capacidad de gestión, de legitimación y pierde su representatividad y da lugar o a su desviación o a su abandono y se propicia la generación de espacios fuera de las instancias formales.

Ese deber ser de la relación tiene razones objetivas. Como lo expresa Carlos Pallán, la SEP es, aunque parezca obvio, el actor principal del SES, corres-

pondiéndole la definición, regulación, puesta en marcha y operación de programas en sus principales subsistemas (universidades públicas autónomas, instituciones particulares, el subsistema tecnológico), así como el financiamiento total de la parte federalizada y en tres cuartas partes en promedio de universidades públicas y autónomas.

Resulta importante mencionar que la relación de la ANUIES no se agota con la SEP, en lo que respecta al gobierno federal. Ha habido momentos, como el que relata Rafael Velasco, en que lo delicado de la situación hacía que el interlocutor directo de la ANUIES fuese la Secretaría de Gobernación (conflictos en la Universidad de Oaxaca y en la Universidad de Guerrero). O, más recientemente, y a raíz de que no hay una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, que la SEP requiere el acompañamiento de la ANUIES ante la Secretaría de Hacienda y las fracciones parlamentarias para ajustar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La otra vertiente tiene que ver con lo que podría calificarse de “buenas relaciones” entre la ANUIES y la SEP. A título de ejemplo, aquí se destacan tres de ellas. La primera corresponde a los años de Alfonso Rangel y el inicio de sexenio de Luis Echeverría con Víctor Bravo Ahuja como cabeza de la SEP. Ante los graves problemas acumulados en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (la falta de financiamiento, a pesar de ser los años de oro del “milagro mexicano”, el incremento demográfico nacional y, de ahí derivado, el de la demanda estudiantil, entre otros), el nuevo régimen los enfrenta con determinación. De ese modo, el gobierno federal asume una posición de franco y decidido apoyo a todo el SES, las instituciones y la propia ANUIES.

A lo largo de las gestiones correspondientes de los secretarios generales se destaca cómo la buena relación ANUIES-SEP ha servido para impulsar programas de acciones relevantes para la propia asociación. Al respecto, resulta digna de mencionar la relación habida en la época del doctor Velasco directamente con los secretarios Muñoz Ledo, Fernando Solana y Jesús Reyes Heróles. Con Julio Rubio y la notable influencia en el programa de transición y el programa de sector educativo, así como en el diseño e implantación del modelo de asignación presupuestal, los PIFIS, y la figura de cuerpos académicos. O, finalmente, la interlocución de Jorge Luis Ibarra para convencer al gobierno federal de aplicar 1 000 millones de dinero fresco para una reducción considerable de los pasivos contingentes en materia de jubilaciones en una treintena de casas de estudios.

En lo que respecta a la actual secretaría general ejecutiva, destacan dos grandes apartados: el de la gestión de recursos financieros y el de la interlocución con el gobierno, manifestada en la responsabilidad directa asumida en varios programas conjuntos financiados con recursos públicos. Por lo que

se refiere a la primera, los incrementos presupuestales de año con año se han debido en amplia medida a las gestiones desarrolladas con el gobierno federal, la mesa directiva de la Cámara de Diputados, las comisiones de educación, ciencia y tecnología, y de presupuesto. Un ejemplo de esa buena relación es el insólito encuentro, a instancias de la ANUIES, con todas las fracciones parlamentarias en las propias instalaciones de la asociación.

Los avances habidos en los últimos tiempos en la educación superior nacional, en buena medida provienen de una relación armónica y de colaboración entre la ANUIES y la SEP. Ambas deben actuar sobre la misma realidad y, como se dijo anteriormente, resulta natural tener cierto tipo de discrepancias.

#### LA ÚLTIMA DÉCADA

Tal como se ha subrayado en las páginas precedentes, dos tipos de acciones de la ANUIES han tenido enorme influencia; por un lado los estudios, declaraciones o recomendaciones, siempre abordados por su Asamblea General o Consejo Nacional, que han servido para constituirse en elementos de política para el sector en cuanto la SEP los ha hecho suyos. Por el otro estarían los programas o proyectos que la SEP estima valiosos para el desarrollo del SES y que le pide a la ANUIES conducir o ejecutar directamente.

#### *Documentos o estudios rectores sobre la educación superior en la última década*

Entre éstos se encuentran los dos documentos elaborados en el 2000 y 2006. El de 2000, *La educación superior en el siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo*, corresponde a una iniciativa de la secretaría general ejecutiva, que fue aprobada con entusiasmo por los órganos de gobierno de la asociación, así como por las instituciones afiliadas que, en gran medida, participaron directamente en los trabajos preparatorios de ese documento.

El proceso de elaboración llevó casi dos años y tenía como propósitos principales construir una visión del SES al 2020, así como convertirse en un elemento central para los programas que diseñara en esta materia el gobierno federal que inició sus tareas en diciembre de 2000. El documento partía de la base de que para impulsar la consolidación del SES era imprescindible establecer un conjunto integrado de estrategias y diseñar programas y proyectos viables que permitieran alcanzar la misión del futuro deseado (ANUIES, 2000: 2).

Para este propósito, la propia ANUIES se considera un “coadyuvante en ese proceso de desarrollo y consolidación del actual SES, marcando algunos aspectos básicos, ineludibles para alcanzar dicho propósito”. Entre ellos estaban los siguientes:

- La necesidad de una transformación radical para responder con oportunidad, equidad, eficiencia y calidad al conjunto de demandas que plantea la sociedad mexicana, así como las transformaciones habidas en el entorno nacional e internacional.
- Se ha entrado a una sociedad del conocimiento en que las exigencias educativas serán cada vez mayores, tanto por lo que se refiere a los niveles de educación formal de la población como por los procesos de educación a lo largo de la vida.
- El SES deberá realizar un esfuerzo extraordinario para proporcionar una formación de la mejor calidad, combinando los aspectos humanísticos, científicos y técnicos.
- Se deberá hacer un uso “extraordinariamente eficiente” de los recursos dedicados a la educación superior, para atender una demanda de jóvenes que habrá de duplicarse en los próximos 20 años.
- El éxito de un planteamiento como éste dependerá de que todos los sectores participantes —IES, SES y Estado— hagan suyos los programas estratégicos de la propuesta de la ANUIES.
- La consolidación de un auténtico SES llevará 20 años, resultando de vital importancia lo que se pudiera hacer en el sexenio que se abriría en el 2006.

*La educación superior en el siglo XXI...* culmina con un conjunto de propuestas para las IES, el propio SES y los tres órdenes del Estado mexicano. En todas esas propuestas la ANUIES se asume como un actor clave, intermedio en los diferentes niveles ahí mismo definidos, cuya posición puede resultar decisiva para impulsar el cambio y el mejoramiento del SES.

Como ya se mencionó, las propuestas contenidas en ese documento fueron incorporadas, tanto en el llamado programa de transición del sector educativo como en el propio programa sectorial.

El segundo documento, *Consolidación y avance de la educación superior en México, elementos de diagnóstico y propuestas*, fue terminado casi seis años después. Siguió una metodología de trabajo similar, con una importante innovación: los diferentes grupos de trabajo (13 en total), integrados por académicos de las instituciones afiliadas, llegaron a la conclusión de sus tareas con un documento y propuestas propias; al llamado

grupo técnico le correspondió la integración y armonización de todos esos insumos.

Además, en un ejercicio de congruencia y continuidad institucionales, fue tomada en serio la recomendación del documento de seis años atrás, cuando afirmaba: “Este ejercicio analítico deberá ser revisado y continuado y habrá de concretarse tanto en políticas educativas claras, como en el diseño de instrumentos institucionales de análisis que permitan tomarle el pulso al sistema y asegurar su crecimiento sobre las vías de desarrollo que en este documento se proponen” (ANUIES, 2000: 3).

*Consolidación y avance...* formula algunas propuestas básicas; entre ellas figuran:

- Reconocer y profundizar los avances logrados por las IES en el marco de las políticas de educación superior ya desarrolladas.
- Considerar la consolidación de dichos avances como una tarea fundamental.
- Identificar los retos que condicionan el mejoramiento en los niveles de calidad, equidad y pertinencia de las funciones académicas.
- Tomar las propuestas, emanadas de este documento, como un ejercicio de reflexión abierto al debate público y a la consideración de los responsables de diseñar y ejecutar las políticas de educación superior en los próximos años.

En 11 de los 12 capítulos de que consta el documento se formulan propuestas al final de cada uno de ellos, 115 en total. Desde 2006 a la fecha, buena parte del plan de la gestión y de los programas anuales de la ANUIES se han elaborado con base en dichas propuestas. A semejanza del documento de seis años atrás, *Consolidación y avance...* fue un elemento esencial para el programa sectorial que normará la acción de la SEP en este ámbito hasta finales de 2012.

Como se expresó al presentar su plan de trabajo para el cuatrienio 2009-2013:

Se considera oportuno hacer de la consolidación un propósito permanente que incentive la conclusión y el seguimiento de proyectos, o bien, de los temas que integra la agenda de la educación superior, con respuestas actuales y congruentes con los escenarios nacional e internacional de la educación, que atiendan la dinámica de los cambios y transformaciones acontecidos recientemente en los campos de la producción, los servicios, la cultura y la organización social.

*Proyectos o programas en fase de consolidación como producto de la coordinación SEP-ANUIES*

En este momento hay cuatro iniciativas que, con el carácter de programas o proyectos, la ANUIES está impulsando con el apoyo y la orientación general de la SEP. Tales programas y proyectos se benefician también de la acción desarrollada por personal de las propias instituciones miembros de la ANUIES. A continuación se hace un resumen de cada uno de ellos, distinguiendo el origen, haciendo una somera descripción, así como mencionando los principales logros alcanzados en cada uno de ellos.

*A. Programa de Apoyo a la Formación Profesional (PAFP)*

La misión de la secretaría general ejecutiva de la ANUIES establece, entre otros aspectos, el compromiso de impulsar el desarrollo de la educación superior en las diversas regiones y estados del país mediante el diseño y la promoción de iniciativas que fomenten la mejora de la calidad de los servicios educativos que ofrecen las instituciones afiliadas.

*a) Origen*

Para avanzar en el logro de esa declaración, creó, como parte de su agenda de trabajo 2007, el Programa de Apoyo a la Formación Profesional (PAFP), cuyo objetivo es estimular la mejora continua de los procesos de formación de los estudiantes del sistema escolarizado de técnico superior universitario y licenciatura inscritos en las instituciones de educación superior públicas afiliadas a la ANUIES, tanto las que forman parte del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) como los institutos tecnológicos.

El PAFP fue presentado durante la XXIX Sesión Ordinaria del CUPIA, realizada en la Universidad Autónoma del Carmen el 18 de mayo de 2007. Posteriormente, el Consejo Nacional, en su Sesión Ordinaria 2.2007, dio el aval para su operación. En cumplimiento de ese acuerdo, la secretaría general ejecutiva de la ANUIES ha coordinado la operación de este programa durante los años 2007, 2008, 2009 y 2010.

*b) Descripción*

La intención del PAFP es impulsar la articulación armónica y la complementariedad de distintos componentes educativos que están presentes de manera significativa en la formación de los estudiantes, enumerados a continuación:

- 1) Diseño curricular por competencias profesionales,
- 2) Incorporación de profesores visitantes de alto nivel, preferentemente en los primeros ciclos escolares,
- 3) Fortalecimiento y mayor impacto del sistema institucional de tutorías,
- 4) Mejores esquemas de movilidad estudiantil en los ámbitos nacional e internacional,
- 5) Prácticas o estancias profesionales más eficaces,
- 6) Mejores estrategias para el aprendizaje de los idiomas inglés, francés, alemán y chino,
- 7) Incorporación del servicio social al proceso de formación profesional,
- 8) Desarrollo de actividades culturales o artísticas relacionadas con la misión de los programas educativos.

La propuesta es que estos componentes se consideren base de un modelo integral de formación del estudiante, a su vez incorporado al modelo educativo de cada institución. Al concebirlos de esta manera, se espera que las instituciones formulen esquemas de trabajo con objetivos y metas convergentes entre ellos. En consecuencia, deberán realizarse mayores esfuerzos de coordinación, buscando un efecto sinérgico y procurando que la operación de estos procesos esté orientada por un propósito común: lograr que los egresados de la institución cuenten con los conocimientos, las competencias y los valores para alcanzar un alto aprecio social por su sólida formación profesional.

La pertinencia de cada uno de los componentes arriba indicados deberá ser ponderada por cada institución en función de las características de su modelo educativo y de los cambios e innovaciones deseados o previstos.

Para elaborar la propuesta institucional, es indispensable que todas las IES participantes realicen un diagnóstico integral que refleje el estado actual de la institución, con el fin de identificar las áreas prioritarias que podrían ser atendidas por el PAFP. Las IES deberán elaborar un proyecto que podrá incorporar uno o más componentes, atendiendo las conclusiones derivadas del diagnóstico mencionado.

Las IES participantes podrán solicitar recursos para la realización del proyecto hasta por \$1 000 000 (un millón de pesos).

La secretaría general ejecutiva define las políticas y marcos de referencia para la evaluación, los criterios para la asignación de recursos y el procedimiento para el seguimiento de las propuestas, para ponerlas a consideración de los miembros del Consejo Nacional de la ANUIES. Una vez aprobadas, se lleva a cabo la firma de un convenio donde se establece con detalle cada uno de los compromisos y obligaciones en el marco del programa.

### *c) Logros*

Desde 2007, año en que se emitió la primera convocatoria, se han aprobado 294 proyectos. En la segunda quincena de agosto se darán a conocer los resultados de la última convocatoria, que cuenta con el mayor número de instituciones participantes a la fecha.

<i>Año</i>	<i>Número de IES que manifestaron interés por participar</i>	<i>Número de IES que sí presentaron sus proyectos</i>	<i>Número de IES que tuvieron proyectos apoyados</i>	<i>Recurso total (pesos)</i>
2007	73	66	58	34 999 998.00
2008	72	70	69	48 570 000.00
2009	94	86	84	51 076 526.28
2010	92	84	83	51 283 964.75
2011	111	90		52 500 000.00

### *B. Fundación Educación Superior-Empresa (FESE)*

Ante la problemática existente en México, de la incipiente vinculación de las instituciones de educación superior con el sector productivo, en 2006 la ANUIES formula el proyecto para crear una instancia puente que resalte y facilite este tipo de vinculación. Para ello conforma un grupo de trabajo inter-institucional con los actores principales: academia-empresa-gobierno, mismos que se dieron a la tarea de analizar, discutir y concretar el proyecto.

*a) Origen*

En diciembre de 2008 queda formalmente constituida la Fundación Educación Superior-Empresa (FESE) como asociación civil, teniendo como asociados fundadores a la ANUIES, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), a la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), a la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin) y a la Fundación Universidad-Empresa de Madrid (FUE). Asimismo, como asociada honoraria a la SEP, por medio de la Subsecretaría de Educación Superior, para coadyuvar a unificar esfuerzos entre universidad y sector productivo.

Tal tipo de asociación se plantea, como objetivo implícito, la utilización eficiente de los conocimientos de la universidad con un criterio de beneficio para todos, lo que conlleva a utilizar óptimamente los conocimientos de la universidad, las políticas del gobierno para su desarrollo y la participación responsable y proactiva del sector productivo.

Ya constituida, y habiendo la ANUIES gestionado capital semilla para el inicio de sus operaciones, así como demostrando la importancia de la existencia de una instancia nacional de este tipo, se planteó como objetivo principal de la fundación “promover, gestionar y articular a través del trabajo colaborativo de los sectores educativo, productivo y gubernamental, la vinculación de la oferta de la educación superior con las demandas del sector productivo a partir de acciones conjuntas y corresponsables de las instituciones de educación superior y las empresas del país”.

*b) Descripción*

A partir de 2009 se ponen en marcha los programas definidos, primeramente en una fase piloto, para posteriormente, en 2010, establecerse la fase de inicio formal de su posicionamiento con carácter nacional.

Los programas y subprogramas con los cuales trabaja la FESE son:

- Programa de apoyo a la inserción laboral. Apoya a los recién egresados para adquirir habilidades directivas complementarias a su formación, mediante cursos a distancia y prácticas profesionales en empresas que les facilite su inserción al mundo del trabajo.
- Programa de apoyo a las prácticas, residencias y estancias profesionales: programa que apoya a los estudiantes para realizar prácticas, residencias y estancias profesionales en áreas directamente relacionadas con su perfil profesional, propiciando con ello también el acercamiento

to de las empresas al conocimiento y a los recursos académicos de las universidades.

- Programa de fomento a la actitud emprendedora. Promueve la cultura emprendedora, impulsando estrategias para fomentar entre las IES y la sociedad en general la creación de empresas. Este programa comprende cuatro subprogramas:
  - Mi primera empresa: “Emprender jugando”.
  - Día del emprendedor.
  - Aula móvil.
  - Observatorio de universidades emprendedoras.
- Estímulos a la investigación, desarrollo e innovación en materia de vinculación universidad-empresa. Este programa proporciona estímulos a las mejores prácticas, investigaciones y proyectos relacionados con la vinculación universidad-empresa, y difunde sus resultados y experiencias. Se compone de tres subprogramas:
  - Premios a las mejores prácticas en vinculación universidad-empresa.
  - Estímulos a proyectos de investigación, desarrollo e innovación en materia de vinculación universidad-empresa.
  - Publicación y difusión de textos especializados en vinculación universidad-empresa.

### *c) Logros*

De ese modo: *a)* se ha logrado colocar a más de 700 estudiantes para la realización de prácticas, residencias y estancias profesionales en empresas; *b)* se han ubicado en puestos que cuentan con apoyo económico. Para prácticas, residencias y estancias profesionales en empresas. También se ha ubicado a casi 300 egresados en empresas, impartiendo un curso de desarrollo de habilidades gerenciales; *c)* se celebró el primer día del emprendedor con más de 4 000 asistentes; *d)* se han apoyado 37 proyectos de I+D+i; *e)* el subprograma Mi Primera Empresa: “emprender jugando”, que en una emisión logró incorporar a 1 700 niños con 266 proyectos emprendedores.

El posicionamiento de la fundación ha sido gradual, pero con miras a consolidarse como el organismo coordinador de la vinculación universidad-empresa más importante en el país.

### *C. Sistema Nacional de Educación a Distancia*

#### *a) Origen*

En 2006 se inicia este proyecto, diseñado por la ANUIES. Con un horizonte de cuatro años de experiencia en su diseño e implantación, se ha logrado constituir una asociación civil que se encarga de coordinar las acciones para el desarrollo del Sistema Nacional de Educación a Distancia (Sined), a través de redes sociales educativas que utilizan metodologías, productos, servicios innovadores y tecnología para promover la calidad, cobertura y equidad de la educación a distancia en México.

El sistema entró a formar parte de los actores con responsabilidad de formación educativa en el país desde hace 18 meses, y su característica sustancial es la educación a distancia mediada por TIC.

#### *b) Descripción*

El Sined está integrado por una asociación civil, instituciones educativas de los diferentes niveles educativos, instancias de gobierno, empresas, consorcios, asociaciones, comunidades, colectivos y todos aquellos relacionados con la educación a distancia, que uniendo sus esfuerzos mediante el trabajo en red ofrecen servicios de educación a distancia de calidad.

Su objetivo es “impulsar procesos y acciones educativas teniendo como eje la participación y organización de la población y la conformación de redes de cooperación entre los diversos actores sociales, con el fin de contribuir a la atención de problemática prioritaria de los usuarios de los servicios que brinda el Sined”. Para lograr tal objetivo realiza las siguientes acciones definidas en un modelo de intervención social-educativo:

- Se organiza en tres niveles; en el primero se ubica la asociación civil para el desarrollo del Sined, que cuenta con una coordinación y seis direcciones estratégicas para la ejecución de sus funciones: políticas y normatividad, vinculación y desarrollo, investigación e innovación, comunicación y difusión, tecnología y sistemas, y administración y organización. El nodo central es una entidad que forma parte de la red Sined, alberga el sistema automatizado de gestión de información y procesos.
- El segundo nivel corresponde a los nodos periféricos. Éstos son entidades operativas que forman parte de la red Sined. En el plano nacional el Sined cuenta con 17 nodos periféricos en diversos estados de la república mexicana.

- El tercer nivel lo constituyen las diferentes redes, comunidades y expertos, representan los generadores del conocimiento, puesto que desarrollan líneas temáticas, investigación, abordan problemas de la educación a distancia y contribuyen al desarrollo de oferta educativa, modelos educativos, gestión y tecnologías innovadoras para impulsar una educación a distancia acorde a las necesidades del país.

### *c) Logros*

En estos primeros años de su existencia el Sined ha generado convocatorias para apoyar proyectos de desarrollo, mismos que han sido dirigidos a instituciones, redes de colaboración y entidades interesadas en la educación a distancia. El objetivo de presentar propuestas institucionales, interinstitucionales, regionales, interregionales, para contribuir al avance de la educación a distancia.

Desde 2008 hasta 2010, el Sined ha apoyado 86 proyectos de desarrollo vinculados estrechamente con la educación a distancia. Éstos deben atender líneas de participación determinadas por las áreas estratégicas del sistema: vinculación y desarrollo, investigación e innovación, tecnologías y sistemas, y comunicación y difusión.

Por medio de los 86 proyectos de desarrollo, han sido beneficiadas 36 entidades interesadas en la educación a distancia, de las cuales, 32 son IES, tres asociaciones civiles, y una sociedad civil. Lo anterior puede apreciarse en los cuadros que enseguida se presentan.

	<i>Proyectos de desarrollo</i>	<i>Proyectos especiales</i>	<i>Total general</i>
Total por tipo de proyecto	86	34	120
Instituciones beneficiadas	36	20	56

### *D. Programa de formación docente de educación media superior*

#### *a) Origen*

El 23 de abril de 2007, la Secretaría de Educación Pública y la ANUIES celebraron un convenio de concertación mediante el cual se establecieron las bases para que, en sus respectivos ámbitos de competencia, se conjuntaran esfuer-

zos a fin de innovar, fortalecer, garantizar, preservar la calidad, ampliar la cobertura y el acceso a la educación superior mediante el impulso de programas y proyectos de vinculación con la educación media superior. Todo esto por medio de la suscripción de convenios específicos de colaboración que permitan realizar acciones conjuntas tales como: crear programas de tutorías, diseñar programas de formación docente; desarrollar programas de mejora continua y reconocimiento de la calidad de programas educativos de EMS, y proponer sistemas de evaluación de la calidad y de los logros en la educación media superior; entre otras.

En mayo de 2008 la SEP y la ANUIES firmaron el convenio específico de colaboración en que establecieron las bases conforme a las cuales se establecería el Profordem, con el fin de desarrollar las competencias docentes y directivas que se requieren para generar el perfil de los estudiantes egresados de EMS (estrategia 13.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012).

#### *b) Descripción*

Inicialmente el programa comprendía varios proyectos, pero los que se han instrumentado de 2008 a la fecha son los siguientes: titulación de docentes de educación media superior (EMS) vía Acuerdo 286; diplomado “Competencias docentes en el nivel medio superior”; diplomado “Formación de directores de educación media superior” y certificación de competencias docentes para la educación media superior (Certidems).

Respecto a la titulación de docentes, se ha trabajado en coordinación con la DGAIR y el Ceneval, para la realización de los exámenes que aplica el Ceneval, y con el apoyo de varias instituciones de educación superior (IES) se han llevado a cabo exámenes orales por medio de videoconferencias, para que los docentes no tuvieran que acudir a la ciudad de México a sustentarlos. A la fecha se han titulado 18 docentes.

El diplomado “Formación de directores de EMS” tiene como objetivo desarrollar en el personal directivo las competencias pertinentes que le permitan mejorar e innovar su práctica de gestión educativa. Fue diseñado por académicos de varias instituciones y en su impartición participaron 25 IES. De la primera generación egresaron 728 directores de planteles federales, estatales y autónomos.

#### *c) Logros*

En relación con el diplomado “Competencias docentes en el nivel medio superior”, que tiene el propósito de que los profesores de EMS integren a su práctica docente los referentes teóricos, metodológicos y procedimentales que

sustentan la reforma integral de la educación media superior mediante la incorporación de estrategias innovadoras basadas en la construcción de competencias, también fue diseñado por académicos de varias IES. El programa consta de tres módulos, con duración de 200 horas en la modalidad mixta. Se ha capacitado a 3 420 instructores que participan en su impartición en más de 40 IES. La primera generación empezó en octubre de 2008, y a la fecha han concluido cuatro generaciones, de las que han egresado 40 435 docentes, tanto de instituciones públicas como de privadas.

Actualmente está en operación la quinta generación, en la que se encuentran inscritos 20 400 alumnos en 50 IES participantes.

El Certidems está dirigido a los docentes que concluyeron satisfactoriamente una de las especialidades que ofrece la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) o el diplomado en competencias docentes. Tiene como objetivo certificar el desarrollo de las competencias que le permitan elevar la calidad de su labor educativa mediante la presentación de un trabajo escrito que conduzca a mejorar la formación de bachilleres y profesionales técnicos en el marco de la RIEMS, que el interesado presenta por vía electrónica, así como la sustentación de una réplica oral, ante dos evaluadores externos previamente designados para tal efecto. Se han emitido dos convocatorias (2009 y 2010) del Certidems, en las que se han certificado 5 742 docentes.

Para el diseño del Certidems, como primera acción, se llevaron a cabo reuniones de trabajo con expertos en la materia de diversas universidades del país. Asimismo, se capacitó a un grupo de académicos de las IES que imparten el diplomado y de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), para que formaran a los evaluadores del proceso de certificación.

Sin ser parte del Profordems, pero atendiendo las acciones de desarrollar programas de mejora continua y reconocimiento de la calidad de programas educativos de EMS y proponer sistemas de evaluación de la calidad y de los logros en la EMS establecidas en el convenio de concertación SEP-ANUIES, se integró un grupo de expertos de IES y de instancias del subsistema federal, con objeto de diseñar y elaborar los documentos base del proceso de evaluación de planteles de educación media superior, participando también en la constitución de la asociación civil “Consejo para la evaluación de la educación de tipo medio superior” (Copeems).

Como comentario final, podría afirmarse que un juicio objetivo, a la luz de la experiencia, la capacidad de gestión de la ANUIES y la confianza que se le dispensa, ha llevado el desarrollo de este tipo de programas y proyectos a un nivel nunca antes alcanzado, teniendo a su cargo acciones que corresponden originalmente al propio programa sectorial del gobierno federal. Esta circunstancia la compromete y obliga a tener muy buenos resultados.

## LOS PRÓXIMOS AÑOS

Para el periodo que culmina en 2013, la secretaría general ejecutiva se propone actuar con una dinámica de continuidad el trabajo realizado en los últimos años, ya que ello permitirá seguir la línea estratégica de acción orientada por la visión que la ANUIES estableció para la educación superior hacia el año 2020, así como permanecer en la atención de los postulados que establece el documento *Consolidación y avance de la educación superior en México, elementos de diagnóstico y propuestas*.

Lo anterior significa, de manera más específica, darles continuidad a acciones como las siguientes: reforzar y consolidar el trabajo de las redes, el sistema nacional de educación superior a distancia, el observatorio mexicano de la innovación de la educación superior, la comisión nacional para la innovación curricular, el programa de apoyo a la formación profesional, el programa de formación docente de la educación superior, y otros.

Entre los aspectos pendientes de realización en el corto plazo, hay dos de capital importancia. Se trata de las propuestas que la ANUIES acordó, desde 2009, que se presentarían al Congreso de la Unión, pero que tendrían también un carácter de documentos estratégicos en consonancia con lo previsto en *Consolidación y avance de la educación superior en México*. Ambos documentos tienen su origen en una propuesta que, en aquel año, presentó la UNAM a la Cámara de Diputados para alcanzar un acuerdo nacional que permitiera desarrollar la educación superior, la ciencia, la tecnología y la cultura con una visión de Estado. La ANUIES asumió e hizo suya tal iniciativa y, desde entonces, dos grupos de trabajo se abocaron a ese mismo objetivo, desdoblándose la tarea en dos temáticas específicas.

Con diferencia de dos semanas, ambos grupos terminaron una primera fase de elaboración en junio del año pasado. Un primer grupo produjo el documento *Hacia una política de educación superior con visión de Estado, temas estratégicos*. Ahí se analizan y sugieren propuestas para ampliar el nivel de cobertura, elevar la calidad de las funciones académicas a través de la evaluación y la innovación, mejorar las formas de coordinación y gestión, así como reforzar la base financiera para emprender todas las acciones consignadas en el documento. Ahí mismo se describen los aspectos más específicos relativos a: a) las principales líneas de política sobre la educación superior; la situación de la cobertura sugiriendo metas y escenarios; se plantean los problemas de la gestión de las instituciones públicas de educación superior, proponiendo los cambios que son indispensables en esa área; d) se identifican las propuestas que resultan esenciales para impulsar los procesos de innovación y eva-

luación que permitan atender la dimensión cualitativa del sistema; e) finalmente, se aborda el tema del financiamiento, analizando los principales elementos de diagnóstico y las propuestas que está impulsando la ANUIES.

Por lo que se refiere al segundo documento, *Propuesta de reformas jurídicas para una política de financiamiento de las IES públicas*, se parte de la base de no haber logrado consolidar una política de financiamiento de la educación superior. Se identifican los principales problemas ahí presentes, a saber: a) el financiamiento mantiene una tendencia inercial y sujeta a coyunturas políticas y económicas; b) México se ubica entre los países que menor inversión realizan en educación superior, ciencia y tecnología, sin que se hayan cumplido las metas consignadas en disposiciones legales actualmente vigentes; c) el marco jurídico en esta materia es obsoleto e impreciso; d) el financiamiento ordinario se ha complementado con subsidios extraordinarios, que vuelven muy compleja la gestión, se duplican propósitos y dispersan los recursos disponibles.

Conforme a lo anterior, en ese mismo documento se plantea que el SES requiere una política de financiamiento con visión de Estado y que, en función de ello, asuman compromisos el propio Estado mexicano, la sociedad y las IES dentro de un esquema de esfuerzos compartidos. Para tal propósito se requerirá reorientar la política de financiamiento a partir de ciertas líneas de acción (dentro de las cuales se encuentran la revisión del marco jurídico, la definición de los principios de corresponsabilidad y concurrencia de los tres órdenes de gobierno, la definición de un nuevo modelo de financiamiento, entre otros), siendo la propuesta central la relativa al establecimiento de un presupuesto plurianual como un instrumento de política pública que apoye el desarrollo de todo el sector en términos de una conducción estratégica del mismo.

Todo ese conjunto de tareas para los próximos tiempos, inmediatos y diferidos, suponen que ANUIES deberá continuar trabajando activamente; no sólo no puede bajar el ritmo de trabajo sino que, por el contrario, necesita reforzar e incrementar la atención directa oportuna y de calidad a las necesidades y requerimientos de las instituciones afiliadas, así como los consejos regionales y los consejos especiales. Igualmente, deberá acrecentar y fortalecer su interlocución con los distintos órdenes del Estado y con los sectores socioeconómicos. Todo ello presupone una especial atención a la relación entablada con la SEP y con el Congreso de la Unión (ANUIES, 2010: 27).

Para resumir, y como han mencionado en muchos foros los directivos de la ANUIES, es necesario que exista un adecuado espacio de diálogo recíproco y colaboración entre nuestra asociación y los poderes públicos, particularmente con la SEP, para el desarrollo de la educación superior nacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUIES (2000a), *La ANUIES en la línea del tiempo: 50 años de historia*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *La educación superior en el siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Consolidación y avance de la educación superior en México: elementos del diagnóstico y propuestas*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_\_ (2010a), *La ANUIES crece: reseña histórica*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_\_ (2010b), *Hacia una política de educación superior con visión de Estado: temas estratégicos*, México, ANUIES.
- Medina Viedas, J. (2005), *La ANUIES y la educación superior en México, 1950-2005*. Entrevistas con los secretarios generales ejecutivos: Alfonso Rangel Guerra, Rafael Velasco Fernández, Juan Casillas García de León, Carlos Pallán Figueroa, Julio Rubio Oca, Jorge Luis Ibarra Mendívil. México, ANUIES (Biblioteca de la Educación Superior).
- Monroy Huitrón, G. (1965), *Política educativa de la Revolución (1910-1940)*, México, SEP (SepSetentas).
- Pallán Figueroa, C. (2000), "El papel de la ANUIES: una fructífera marcha para el mejoramiento de la educación superior", *Revista de la Educación Superior*, núm. 116, octubre-diciembre, México, ANUIES.
- \_\_\_\_\_ (2004), "La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía universitaria en México", *Revista de la Educación Superior*, vol. xxxiii, núm. 129, México, ANUIES.
- Pallán Figueroa, C. y J. Mendoza Rojas (1996), *ANUIES, su pasado y su presente, crónica legislativa*, núm. 9, junio-julio, México, Cámara de Diputados.
- Rubio Oca, J. (2000), "Palabras en la inauguración de la XXX Asamblea General Ordinaria de la ANUIES", *Confluencia*, núm. 85, México, ANUIES.
- UNAM (1982), *Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, 1950-1980*, México, UNAM (Cuadernos de Intercambio Académico, x).

# FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: UN LARGO RECORRIDO DE AVANCES E INSUFICIENCIAS

JAVIER MENDOZA ROJAS

## INTRODUCCIÓN

EL ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR a lo largo de noventa años, ciertamente un largo periodo de la historia de la educación superior de nuestro país, resulta una tarea ardua, nada fácil y a veces desconcertante. Al revisar diversas fuentes históricas, documentales y bibliográficas, nos tomamos con cifras de financiamiento divergentes e inconsistentes, sobre todo en los primeros periodos de la evolución de la SEP.

Es necesario aclarar al lector que para poder reconstruir de manera resumida la evolución del financiamiento a lo largo del periodo, se requirió el cotejo de diversas fuentes de información, en un terreno poco firme. Cuando se recurre a los informes de gobierno, las series históricas construidas se van “ajustando” con el tiempo; cambian las formas de clasificación presupuestal y los criterios de clasificación del gasto educativo. Tras un primer intento por construir largas series históricas comparables a partir de datos de diversas fuentes, se encontró que el esfuerzo resultaba poco útil y que había que tomar decisiones para exponer de la mejor manera posible, de manera más modesta, un tema que tiene periodos oscuros en la historia. Sin duda, la información más confiable es la que se tiene de las dos últimas décadas o, a lo más, la que se ha sistematizado a partir de 1970.

Los análisis practicados sobre el tema han formado parte, en su gran mayoría, de estudios más amplios sobre el desarrollo de la educación superior en México y sobre las políticas públicas instrumentadas por los gobiernos en diferentes periodos. Los análisis más detallados se han realizado en las dos últimas décadas, si bien existen trabajos precursores emprendidos en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Todos ellos han aportado, desde diversas perspectivas y enfoques analíticos, a la comprensión del proceso de construcción de nuestro sistema de educación superior.

Es relativamente fácil recabar datos de financiamiento federal en educación superior para series temporales cortas y recientes. Los anexos de los in-

formas de gobierno presentan series anuales a partir de 1990; tenemos con ellos un periodo de veinte años con datos consistentes y comparables; para este mismo lapso es posible construir las series de gasto federal total, gasto programable, gasto en la función desarrollo social y gasto en educación de manera detallada. Para el último decenio podemos recurrir a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que se publica en el portal electrónico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación o a los presupuestos aprobados por la Cámara de Diputados a partir del año 2000. El gasto estatal en educación superior se recaba desde el año 2000 y se publica en el portal de la SEP.

De la revisión de las fuentes a que tuvo acceso el autor y de la revisión de los datos presentados en diversos estudios practicados en su momento, se desprende la necesidad de ajustar algunas cifras de indicadores básicos, como es el porcentaje de gasto educativo respecto al producto interno bruto, dadas las variaciones que presentan las series históricas presentadas por el INEGI según el año que toma como base;<sup>1</sup> lo mismo sucede con los deflatores utilizados para medir las variaciones reales interanuales o de un periodo determinado.

Afortunadamente, en 2010 el INEGI dio a conocer en su página electrónica la publicación *Estadísticas históricas de México 2000*,<sup>2</sup> que presenta series estadísticas de población, del producto interno bruto, del Presupuesto de Egresos de la Federación y del gasto educativo, que en algunos casos se remontan al siglo XIX. Estas series, actualizadas con datos de fuentes más recientes, permiten construir una matriz de datos básica como instrumento guía para el análisis a lo largo de noventa años, desde la constitución de la Secretaría de Educación Pública en 1921, o bien —ante la carencia de información detallada en ese año— de información correspondiente a pocos años de su constitución.

Con la información a la que se pudo tener acceso, en este capítulo se realiza una revisión de los principales aspectos e indicadores del financiamiento público a las instituciones de educación superior, principalmente el asignado por la federación, por ser éste del que se cuenta con mayor información. El trabajo se presenta dividido en seis periodos: 1) *Los primeros años*, que

<sup>1</sup> En los últimos cincuenta años la metodología empleada para calcular el PIB y su variación nominal y real ha tenido como base los años de 1960, 1970, 1993, y, la actualmente utilizada, la de 2003.

<sup>2</sup> “Obra que difunde series históricas actualizadas con la más reciente información disponible sobre el país. Es producto de una labor minuciosa de investigación y recolección de material estadístico, el cual, en su mayoría, proviene de bibliotecas particulares, trabajos independientes, así como de los acervos del INEGI, de diversas dependencias gubernamentales y del Instituto Nacional de Antropología e Historia” (INEGI, 2010).

comprenden de 1921 a 1940, dos décadas de fuertes disputas políticas e ideológicas; 2) *Los años dorados, la primera expansión y la ruptura*, que va de 1940 a 1970, periodo que se inicia con el viraje educativo del gobierno de Ávila Camacho y termina con la represión al movimiento estudiantil de finales de los sesenta; 3) *La reconciliación, la segunda expansión y la crisis*, que comienza con la política expansionista del sexenio de Luis Echeverría y cierra con la crisis de la “década perdida” de los años ochenta, y 4) *De la modernización a las negociaciones en el Congreso*, que arranca con el viraje de las políticas de financiamiento iniciadas en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y mantiene continuidad en lo sustantivo hasta 2010, si bien en un marco político distinto a partir del año 2000. Al final de cada uno de estos cuatro apartados se presenta un cuadro con los principales indicadores de financiamiento del periodo. El capítulo concluye con un breve apartado que pondera los avances en el financiamiento público de la educación superior, e identifica algunos retos y desafíos futuros.

#### LOS PRIMEROS AÑOS: 1921-1940

Al inicio del gobierno de Álvaro Obregón, Vasconcelos ocupó la rectoría de la Universidad Nacional y la jefatura del Departamento Universitario de Bellas Artes; desde ahí impulsó la creación de un nuevo ministerio de educación pública federal con facultades en todo el territorio nacional. Se trató del proyecto más ambicioso en materia educativa y cultural jamás realizado hasta entonces. El 10 de octubre de 1921 quedó constituida legalmente la Secretaría de Educación Pública (SEP), para “transformar el alma” de México, posibilitar el progreso ascendente de la sociedad y lograr la síntesis de un nuevo mexicano poseedor de una cultura nacional que reconocería los aportes de las culturas prehispánica y universal. La prioridad del proyecto de Vasconcelos fue la educación de las masas, no de las élites; de la educación básica, no de la universitaria.<sup>3</sup> Con este giro en la acción educativa del Estado, comenzó a conformarse el sistema educativo nacional a lo largo del siglo xx, con la consecuente expansión del financiamiento federal destinado a los distintos niveles educativos.

<sup>3</sup> En el discurso de Vasconcelos con motivo de la toma de posesión en el cargo de rector de la Universidad Nacional dejó claras sus prioridades: “La pobreza y la ignorancia son nuestros peores enemigos [...] Yo soy en estos instantes, más que un nuevo rector que sucede a los anteriores, un delegado de la Revolución que no viene a buscar refugio para meditar en el ambiente tranquilo de las aulas, sino a invitarlos a que salgáis con él a la lucha [...] En estos momentos yo no vengo a trabajar por la Universidad, sino a pedir a la Universidad que trabaje por el pueblo” (Vasconcelos, 1981: 204 y 206).

Para tener una idea del esfuerzo realizado en los 90 años de vida de la SEP, es necesario considerar las dimensiones de la población y del “sistema” educativo en los orígenes del nuevo ministerio: en 1920 México tenía 14 millones de habitantes y 744 000 alumnos en todo el país, que equivalían al 5.2% de la población total. La Universidad Nacional de México, principal institución de estudios superiores, creada en 2010, atendía a menos de 10 000 alumnos.<sup>4</sup>

Una descripción detallada de la educación en los principios de esta época se encuentra en la “Noticia estadística sobre la educación pública en México”. El anuario describe el tamaño del “sistema educativo” y las diferentes escuelas existentes. En primer lugar destaca que a seis años de constituida la SEP la matrícula se hubiera duplicado, al alcanzar 1.4 millones de alumnos, equivalentes entonces a 10% de la población. Frente al enorme atraso educativo del país, la primera expansión priorizó el establecimiento de escuelas primarias y “rurales” federales en los estados:<sup>5</sup> de las poco menos de 20 000 escuelas registradas (22% sostenidas por la federación, 55% por los estados y municipios, y 23% por particulares), solamente 65 eran escuelas profesionales. También se registraban escuelas de “Bellas Artes” (en el Distrito Federal y en siete entidades federativas) y escuelas normales en la mayor parte del país.

Los alumnos inscritos en los establecimientos clasificados como “escuelas profesionales” no llegaban a 6 000, y apenas alcanzaban 0.4% de la matrícula total; en ese entonces las escuelas normales atendían a mil alumnos más que las escuelas profesionales.<sup>6</sup> Existía una fuerte concentración geográfica de la oferta de educación profesional: 70% de los alumnos se ubicaba en el Distrito Federal. El tamaño de la planta académica era también reducida, puesto que de un total de alrededor de 38 000 profesores de todo el sistema educativo, las escuelas profesionales eran atendidas solamente por 1 200 profesores.

El nivel de estudios profesionales era preponderantemente público; las escuelas federales atendían a 70% de la matrícula y las estatales a 27%; solamente 3% de los alumnos estaba inscrito en una escuela particular. La “Noticia estadística” registra como “escuelas profesionales” ubicadas en el Distrito Federal a la Universidad Nacional de México y a tres escuelas profesionales

<sup>4</sup> El *Anuario estadístico* de la UNAM de 1959 reportó que en 1924 la Universidad atendió a 9 522 alumnos.

<sup>5</sup> Las escuelas rurales ofrecían el primer ciclo de la educación primaria en localidades pequeñas y dispersas.

<sup>6</sup> La educación normal se ubica en el nivel de educación superior a partir de 1983; sin embargo, para efectos estadísticos, las series históricas de matrícula de educación superior que reporta el INEGI, desde 1900, incorporan a los alumnos normalistas en el nivel de licenciatura.

del área “técnica”<sup>7</sup> (Escuela de Ingenieros Mecánicos y Electricistas, Escuela Técnica de Constructores y Escuela Superior de Comercio y Administración), las que una década después se integrarían en el Instituto Politécnico Nacional. La Universidad Nacional comprendía a la Escuela Nacional Preparatoria y a 12 facultades y escuelas: Filosofía y Letras y Escuela Normal Superior; Derecho y Ciencias Sociales; Superior de Administración Pública; Medicina; Odontología; Ingeniería; Química y Farmacia; Práctica de Industrias Químicas, Nacional de Bellas Artes, Nacional de Música; Escultura en Talla Directa y Escuela de Verano. En total el Distrito Federal contaba con 15 escuelas profesionales y de “Bellas Artes”, con una matrícula de alrededor de diez mil estudiantes, las dos terceras partes atendidos por la Universidad Nacional y el resto por las escuelas “técnicas” (SEP, 1929).

En cuanto a la educación universitaria en los estados, hasta 1927 existían la Universidad Michoacana (creada en 1917), la Universidad de San Luis Potosí (1923), la Universidad Nacional del Sureste —actual Autónoma de Yucatán— (1923) y la Universidad de Guadalajara (1925). Catorce estados reportaban contar con escuelas profesionales de sostenimiento estatal o municipal, las cuales atendían a un millar y medio de alumnos.<sup>8</sup>

¿Quién financiaba y en qué proporciones a la educación en esos años? En 1927 el gobierno federal asignó alrededor de 25 millones de pesos, mientras que los gobiernos de los estados y municipios gastaron 22 millones; es

<sup>7</sup> Durante la gestión de Vasconcelos funcionaron 30 escuelas técnicas en la república, nueve de ellas en la ciudad de México. La Dirección de Enseñanza Técnica de la SEP, creada en 1921, fue la encargada del funcionamiento de este sistema de educación y manejaba los establecimientos escolares de carácter industrial y comercial de todos los niveles educativos.

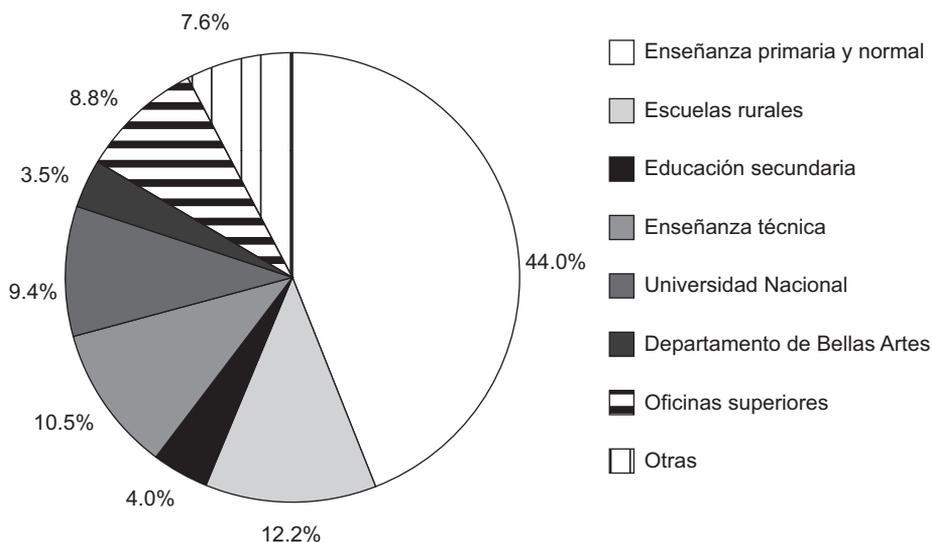
<sup>8</sup> De las 34 universidades públicas estatales, la mitad de ellas encuentran su antecedente directo en los institutos científicos y literarios, colegios civiles o establecimientos similares de carácter laico y con orientación liberal surgidos en el siglo XIX. Los primeros en establecerse fueron el Colegio del Estado en Puebla (1825) y el Instituto de Ciencias y Artes en el Estado de Oaxaca (1827). Todo el siglo XIX vio la creación de establecimientos de esta naturaleza en gran parte de los estados del país. Para la década que analizamos, alrededor de veinte estados contaban con este tipo de establecimientos. Algunos de los colegios e institutos sólo impartían estudios de nivel medio y medio superior. Otras universidades tienen antecedentes en instituciones religiosas que se remontan al periodo virreinal. Castrejón Díez se refiere a las penurias financieras por las que pasaron estos colegios: “Las vicisitudes políticas de los colegios y seminarios se reflejan en sus finanzas; en ocasiones los bienes que pertenecían a los seminarios y colegios religiosos se adjudican a los colegios e institutos del estado, como sucedió en Guanajuato en 1870 y en Yucatán en 1867. Otras veces, cuando por diversos problemas se perdían los bienes que tradicionalmente habían pertenecido a las instituciones, los gobiernos locales fijaban impuestos sobre herencias y otro tipo de renglones para su sostenimiento, como sucedió en Nuevo León en 1839. En otros casos, como en Sinaloa en 1873, el Congreso del estado adjudica una partida destinada al sostenimiento del Liceo. Asimismo, se recurrió a la participación de las autoridades municipales, quienes tenían la obligación de aportar becas, como en Durango. Dicho en otras palabras, es el estado el que ocupa el papel de financiador de la educación que tuvo la Iglesia durante el periodo colonial” (Castrejón, 1979: 283).

decir, que a pocos años de establecida la SEP, la mayor parte del financiamiento público recayó en la federación, revirtiendo gradualmente el papel protagónico que antaño tuvieron los otros órdenes de gobierno; así se dio inicio a un proceso de centralización educativa que duró más de setenta años, hasta la descentralización de la educación básica y normal de 1993. En el plano financiero, los esfuerzos desplegados por la SEP no fueron acompañados por los gobiernos locales, problema vigente hasta la actualidad.

La prioridad en el presupuesto de la SEP era la educación básica: en 1927, 44% se destinó a enseñanza primaria y normal, 12% a las escuelas rurales y 9% a la Universidad Nacional (gráfica 1). Con un sistema que iniciaba su expansión, la participación relativa del subsidio de la Universidad en el gasto de la SEP inició su tendencia de reducción.

En esta fase del desarrollo de la educación superior en México, el financiamiento a las instituciones públicas estaba a cargo del gobierno federal, de los gobiernos estatales y en algunos casos de los gobiernos municipales; el primero otorgaba un subsidio a la Universidad Nacional, mientras que los segundos sostenían a las escuelas profesionales, institutos, colegios y universidades en su jurisdicción, sin la concurrencia de recursos federales.

GRÁFICA 1. *Distribución porcentual del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública para 1927*



Fuente: SEP, *Noticia estadística sobre la educación pública en México correspondiente al año 1927*.

En la *Noticia estadística* se reportan datos que dan una idea de la carga presupuestal que tenían las escuelas profesionales y de bellas artes para cada uno de los órdenes de gobierno: De un gasto total de 2 362 millones de pesos reportado como “cantidades destinadas al sostenimiento de escuelas universitarias”, 86% recayó en la federación, 14% en los estados y tan sólo 0.1% en los municipios. Sin embargo, se observaban diferencias en el apoyo estatal a diferentes tipos de escuelas, con lo que se refleja el interés que tenían los gobiernos locales por impulsar determinadas ramas del conocimiento: los estados aportaron 33% del presupuesto a las escuelas de leyes, 17% a las de bellas artes, 12% a las de medicina y 6% a las de ingenieros.

Al contrastar la matrícula atendida en las escuelas profesionales por el gobierno federal y por los gobiernos de los estados, se desprende que el primero realizó una mayor inversión por alumno. Si bien ambos niveles de gobierno tenían penurias económicas, la precariedad de las finanzas locales hacía que los estados, a duras penas, otorgaran los recursos imprescindibles para el funcionamiento de las instituciones a su cargo. También existían diferencias en el trato otorgado por el gobierno federal a la Universidad y a las escuelas profesionales del área técnica: a la primera se le otorgó un subsidio de 2.25 millones de pesos, equivalente a un subsidio por alumno de 277 pesos,<sup>9</sup> mientras que las segundas recibieron 683 000 pesos, con un subsidio por alumno de 206 pesos. Sin embargo, la Universidad Nacional realizaba incipientes actividades de investigación, además de actos culturales y acciones de extensión universitaria, en dependencias como el Conservatorio Nacional de Música, el Estadio Nacional, la Academia Nacional de Medicina, la Sociedad Científica “Antonio Alzate” y las orquestas universitarias.

Con esta “fotografía” de la educación superior de 1927, veamos la evolución del financiamiento y el contexto económico del país en los 20 años que abarca este primer periodo.

En el periodo que va de 1921 a 1940 la economía observó un crecimiento muy moderado: la tasa media de crecimiento anual (TMCA) del producto interno bruto (PIB) fue de 1.7%. Como en todos los periodos de desarrollo del país, las dificultades económicas se reflejaron en las finanzas públicas, aunque no de manera mecánica. En este primer periodo se pasó por dos momentos particularmente difíciles. El primero de ellos tuvo su mayor impacto en 1924, último año del gobierno de Álvaro Obregón, originado por la alta carga de la deuda externa—que agobiaría al país en los siguientes años y llevaría en varias ocasiones a la suspensión de pagos— y por el “inadecuado” manejo de las finanzas públicas en

<sup>9</sup> La Universidad reportó ingresos propios equivalentes a 9% de su presupuesto, en su mayor parte por concepto de colegiaturas, exámenes y expedición de diplomas y títulos. De su presupuesto total, 86% se destinó a las escuelas profesionales.

medio de las pugnas políticas por el poder.<sup>10</sup> La recesión y la deflación económica de ese año repercutieron en la disminución del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 15%, en la disminución del Gasto Educativo a la mitad, y en la disminución del subsidio a la Universidad Nacional en una tercera parte.<sup>11</sup> Nominalmente, el presupuesto de la SEP se redujo de 52 millones a 26 millones de pesos, “habiéndose llevado las economías sobre aquellos puntos que menos podían afectar el desarrollo del programa educativo” (Obregón, 1924).

El segundo acontecimiento, de mayor impacto, fue la depresión económica mundial iniciada en 1929, que en México se resintió a partir de 1930.<sup>12</sup> En ese año el PIB cayó -6.3%, pero en 1932 tuvo la caída más drástica de toda nuestra historia: -14.9%, y el peso se devaluó en una tercera parte luego de la fuga de monedas de oro y plata. La crisis repercutió en el gasto público del gobierno, que desde 1928 se venía restringiendo: tan sólo en 1931 se gastaron 50 millones de pesos menos de lo ejercido el año anterior. El gasto educativo también se vio afectado, aunque en menor proporción: de 32 millones de pesos en 1930, disminuyó a 27 millones en 1932,<sup>13</sup> mientras que la Universidad Nacional pasó de 3.5 millones a 2.8 millones. Los años siguientes fueron de una recuperación para el gasto público y para el gasto educativo,

<sup>10</sup> Adolfo de la Huerta fungió como secretario de Hacienda en el gobierno de Obregón, secretaría que tenía entonces amplia discrecionalidad para modificar el presupuesto y asignar los recursos públicos. En su Cuarto Informe de Gobierno, Obregón reconoció el mal manejo hacendario que llevó a un déficit mayor de 40 millones de pesos (el presupuesto aprobado para 1924 fue de 298 millones de pesos, de los cuales la cuarta parte era para el pago de la deuda externa) (Obregón, 1924).

<sup>11</sup> Obregón expidió un decreto para nivelar los presupuestos de las dependencias “en el plazo más breve posible, salvar el decoro del Gobierno y de la nación, pagando las numerosas deudas ocasionadas por el desorden y el despilfarro con que estaba siendo administrada la Hacienda Pública Federal”. Un acuerdo de finales de 1923 demandaba un “sacrificio” de los funcionarios y empleados del poder ejecutivo, incluyendo a los miembros del Ejército Nacional, a quienes se les reduciría 10% en sus salarios. También hubo despido de los funcionarios y empleados “supernumerarios” y comisionados (Obregón, 1924).

<sup>12</sup> “[La depresión económica mundial] ha producido una situación de abatimiento general de los precios; falta de trabajo; disminución del valor y volumen en todos los negocios y por consiguiente una gran reducción de los ingresos normales de los gobiernos. La repercusión de estos fenómenos en México, sumada a nuestros problemas propios, ha traído como consecuencia la desvalorización en el extranjero de considerable cantidad de nuestros productos de exportación, la depresión consiguiente en los negocios, la inestabilidad monetaria interior, la disminución de la capacidad productiva y de consumo y la disminución de los ingresos fiscales por concepto de impuestos al comercio interior” (Ortiz Rubio, 1931).

<sup>13</sup> “La limitación de nuestro Presupuesto de gastos, impuesta por las condiciones económicas del país, afecta considerablemente el sostenimiento de los miles de planteles educativos que hemos creado, pues para poder limitar los egresos a la suma asignada sin cerrar escuelas, hubo necesidad de prescindir de todas las partidas que no estaban destinadas al pago de sueldos, dejando así a los establecimientos educativos en una precaria situación de la que es urgente sacarlos” (Ortiz Rubio, 1932).

si bien de manera inestable. En 1935 y 1936 el gasto real de la SEP observó el mayor crecimiento (19 y 24% respectivamente), pero no así el de la Universidad, por razones de orden político.

En el cuadro 1 se presenta el comportamiento de algunos indicadores de financiamiento federal por quinquenios. De 1921 a 1925 se tuvieron variaciones positivas reales tanto en el PIB como en el gasto (PEF, gasto educativo y subsidio a la Universidad); de 1926 a 1930, pese a la caída del PIB y del PEF, el gasto educativo y el subsidio a la Universidad siguieron manteniendo tasas positivas, si bien con ritmos menores. En los dos últimos quinquenios, luego de la superación de la crisis de comienzos de los años treinta, las variaciones del PIB, del PEF y del gasto educativo fueron positivas, si bien el subsidio a la Universidad sufrió disminuciones como consecuencia de la reforma a la Ley Orgánica que le otorgaba plena autonomía; sin embargo, considerando los recursos invertidos desde 1935 para la construcción de las instalaciones del IPN, las variaciones globales en el gasto público en educación superior también fueron positivas.

Los porcentajes que en relación con el PIB tuvieron tanto el PEF como el gasto educativo, fueron crecientes en el periodo, al pasar de 4.6% en 1921 a 7.7% en 1940, y de 0.2 a 0.9%. Igualmente, fue creciente el porcentaje que se destinó a educación dentro del PEF: de 5% que alcanzó en 1921 subió a 12% en 1940, lo cual reflejó la creciente importancia que se le otorgaba a la educación.

En la década de los treinta dos acontecimientos repercutieron en el ámbito de la educación superior y su financiamiento: por un lado, el otorgamiento a la UNAM de la autonomía total en 1933, tras una serie de conflictos que se suscitaron a partir de la reforma al artículo tercero de la Constitución que incorporó la “educación socialista”, que chocó con la orientación liberal de la Universidad. El segundo fue la creación del Instituto Politécnico Nacional en 1937.

En cuanto al primero, el presidente Abelardo Rodríguez, en su informe presidencial de 1934, destacó como uno de los actos de mayor relieve en el ámbito educativo la promulgación de la Ley Orgánica de la *Universidad Autónoma de México*, que desvinculaba a la institución, hasta entonces con carácter de nacional, del Estado mexicano. Esta decisión se dio en el marco de los fuertes debates en torno a la orientación que debería adquirir la educación universitaria.<sup>14</sup> El Estado renunciaba a intervenir en la vida universita-

<sup>14</sup> La polémica Caso-Lombardo (posición que defendía la libertad ideológica de la Universidad contra la orientación socialista de la educación), las resoluciones del Primer Congreso de Universitarios Mexicanos en 1933 a favor de la educación socialista, y los posteriores movimientos de huelga en la Universidad, conformaron el contexto en que se tomó la decisión del gobierno de desprenderse de la Universidad y quitarle su carácter público (Mendoza, 2001: 72-84).

CUADRO 1. *Indicadores de financiamiento federal a la educación superior, 1921-1940*  
(millones de pesos)

<i>Indicadores de financiamiento</i>	1921	1925	1930	1935	1940
<i>Producto interno bruto</i>	5 455	5 239	4 668	4 540	8 249
Tasa media de crecimiento anual <sup>a</sup>		2.5%	-1.7%	2.3%	3.9%
<i>Presupuesto de egresos de la federación</i>	252.0	293.0	279.0	301.0	632.0
Tasa media de crecimiento anual del quinquenio que termina en el año		7.6%	-0.4%	4.5%	7.0%
PEF/PIB	4.6%	5.6%	6.0%	6.6%	7.7%
<i>Gasto SEP</i>	12.3	21.4	32.1	38.0	75.3
Tasa media de crecimiento anual <sup>a</sup>		18.9%	9.1%	6.4%	5.8%
Gasto educativo/PIB	0.2%	0.4%	0.7%	0.8%	0.9%
Gasto educativo/PEF	4.9%	7.3%	11.5%	12.6%	11.9%
<i>Gasto en educación superior</i>	2.47	2.72	3.50	6.01	10.87
Tasa media de crecimiento anual <sup>a</sup>		6.2%	5.8%	14.7%	3.1%
Gasto en educación superior/gasto SEP	20.1%	12.7%	10.9%	15.8%	14.4%
UNAM	2.47	2.72	3.50	2.01	2.50
IPN	n.a.	n.a.	n.a.	4.00	8.37
Tasa media de crecimiento anual subsidio UNAM <sup>a</sup>		6.2%	5.8%	-7.9%	-3.7%
Número de estudiantes en la UNAM <sup>b</sup>	n.d.	9 622	9 561	10 113	17 090
Subsidio UNAM por estudiante (pesos de 1940)	n.d.	342	476	299	146

Fuentes: Elaboración propia con información de: INEGI, producto interno bruto total y por habitante, años seleccionados de 1800 a 1997; INEGI, Presupuesto de egresos del gobierno federal, periodos seleccionados de 1867 a 1924 y serie anual de 1925 a 1979; González Costo, *Historia estadística de la universidad, 1910-1967*.

<sup>a</sup> La tasa media de crecimiento anual es la correspondiente al quinquenio que termina con el año señalado en la columna correspondiente.

<sup>b</sup> Cifra correspondiente al año de 1924 reportada en el *Anuario estadístico* de la UNAM de 1959.

ria en los términos de la Ley Orgánica de 1929 (nombramiento de autoridades y derecho de veto, entre otras facultades que tenía), pero el cambio de mayor trascendencia consistía en la cancelación del subsidio con la intención de privatizar a una institución hasta entonces de carácter público.<sup>15</sup> Con el nuevo régimen autonómico de la institución, el gobierno dejaría de otorgarle subsidios y únicamente le daría la cantidad de 10 millones de pesos para que se sostuviera con las rentas que este capital produjera. Sin embargo, el Estado no dejó de otorgarle recursos,<sup>16</sup> aunque las finanzas universitarias se vieron severamente afectadas en los siguientes años: mientras que en 1933 se otorgaron 3 millones de pesos de subsidio, en los dos siguientes años se otorgaron alrededor de 2 millones de pesos anuales. Este periodo de penuria económica de la Universidad fue causa de nuevos conflictos con el Estado. Al ocupar la rectoría Gómez Morín, se fijó su propia remuneración en alrededor de 300 pesos, y varios profesores no cobraron por impartir sus “cátedras”. Fue gracias a la habilidad financiera del rector y a su capacidad como gestor de recursos que la Universidad salió adelante.

En este mismo contexto de distanciamiento entre el gobierno y la Universidad, se dio el segundo acontecimiento que repercutió en el desarrollo futuro de la educación superior. Una vez modificado el artículo tercero Constitucional que incorporó la orientación socialista de la educación impartida por el Estado, arreciaron los conflictos entre una universidad de carácter liberal y un gobierno que impulsaba un proyecto educativo con una orientación ideológica determinada y lo quería hacer extensivo a la educación superior. Ante la oposición beligerante que mostraron algunos grupos universitarios, el presidente Cárdenas tomó la decisión de impulsar la creación de nuevas instituciones de educación superior “que permitan cumplir el programa que el Gobierno se ha trazado”, tal como estaba señalado en el Plan Sexenal. En octubre de 1935 se constituyó el Consejo Nacional de Educación Superior e Investigación Científica con la función de “crear, transformar o suprimir establecimientos de educación superior e investigación”; si bien este consejo tuvo

<sup>15</sup> En la iniciativa de reforma de la Ley Orgánica del presidente Abelardo Rodríguez se señalaba: “No es propósito del Ejecutivo reducir la autonomía de la Universidad, porque una vez creado ese sistema de gobierno y entregada como está la responsabilidad de su destino a los propios universitarios, juzgo que es menester, simplemente, buscar la manera en que la ley de la institución permita, de modo pleno, el desarrollo de la vida universitaria con sus propios recursos, con sus propias orientaciones y bajo su exclusiva responsabilidad” (Mendoza, 2001: 81).

<sup>16</sup> “No obstante que como consecuencia de la Ley de octubre de 1933, la Universidad Nacional de México cesó de funcionar como organismo oficial encargado de impartir cultura superior; convirtiéndose en institución autónoma, el Gobierno Federal ha cooperado a su sostenimiento mediante subvenciones periódicas que es de suponer seguirán aumentando anualmente” (Cárdenas, 1940).

una vida efímera, a partir de él se creó el Instituto Politécnico Nacional, además de otras instituciones como la Universidad Obrera. El IPN fue el proyecto de un gobierno que buscaba una educación superior popular, comprometida con los proyectos del régimen.

La nueva institución, sin que existiera decreto presidencial para su creación,<sup>17</sup> agrupó a varias escuelas profesionales ya existentes: Comercio y Administración, Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Ingeniería Textil, Medicina Homeopática, Ingeniería y Arquitectura, Ciencias Biológicas, y todas las Escuelas de Artes y Oficios Industriales y Comerciales, teniendo como sede oficial los terrenos de Santo Tomás, hasta entonces ocupado parcialmente por el Instituto Técnico Industrial (IPN, 2010).

Para terminar con este primer periodo, hay que referirse al panorama educativo en el nivel superior de las entidades federativas. En la década de los treinta se crearon las universidades públicas de Nuevo León, Puebla y Colima, las dos primeras a partir de los colegios civiles y la tercera, con orientación popular y cardenista, a partir de la escuela normal del estado. De esta manera, en 1940 el “sistema de educación superior” estaba compuesto por dos instituciones federales (la Universidad Autónoma de México y el naciente IPN), siete universidades estatales, 18 colegios e institutos civiles que en las siguientes décadas se irían transformando en universidades, y otras escuelas profesionales estatales aisladas. El gasto de la federación ascendía a alrededor de 11 millones de pesos. Las fuentes consultadas no presentan información de cuánto gastaban los gobiernos locales en sus instituciones de nivel superior.

#### LOS AÑOS DORADOS, LA PRIMERA EXPANSIÓN Y LA RUPTURA: 1941-1970

En 1940 México contaba con alrededor de veinte millones de habitantes, seis más que en 1920; el número de alumnos había aumentado 2.6 veces para alcanzar los 2 millones, y alrededor de treinta mil jóvenes cursaban estudios superiores —la mitad de ellos en la Universidad Autónoma de México— que equivalían a 1.3% de los jóvenes entre 20 y 24 años. Con estas dimensiones empezó el segundo periodo en el desarrollo de la educación superior y su financiamiento.

La década de los cuarenta marcó un nuevo periodo en la educación que colocó los cimientos del sistema de educación superior contemporáneo.

<sup>17</sup> En 1944 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el primer Reglamento Provisional del Instituto Politécnico Nacional y en 1949 se expidió su primera Ley Orgánica.

Como dijera Olac Fuentes Molinar, las fases previas a 1940, con todas sus influencias, son prehistoria.<sup>18</sup> Con el viraje político del régimen de Ávila Camacho quedaron atrás las pugnas ideológicas entre el Estado y la Universidad que en el sexenio de Cárdenas habían vivido sus etapas más agudas; en 1945 se modificó el artículo tercero constitucional, con lo que se suprimió la educación socialista y se dio paso a un nuevo acuerdo político y a un proyecto educativo de “unidad nacional” que llevaría a que la máxima casa de estudios del país viviera su “época dorada”, a que el IPN se fuera consolidando como cabeza de un sistema de educación superior tecnológica en expansión, y a que, entre 1941 y 1970, se crearan 20 universidades estatales que en sus primeros tiempos eran sostenidas con subsidios de los gobiernos locales y con sus propios ingresos.

Al mismo tiempo, al inicio de este periodo fue cuando los rectores de las universidades e institutos públicos sostuvieron las primeras reuniones para “conformar un frente que les permitiera influir en los programas del gobierno en el ámbito de la educación superior, defender la autonomía y la libertad de cátedra y, a la vez, intercambiar experiencias” (ANUIES, 2010: 32). Si bien los años de confrontación entre la Universidad y el Estado de la década previa estaban como telón de fondo de esta iniciativa de organización, no le fue ajeno el tema del financiamiento, “su precariedad y su inestabilidad”.<sup>19</sup>

En esta época el Estado mexicano no contaba con algo que pudiera acercarse a una política para el desarrollo de la educación superior, entendida como política pública, esto es, con un diseño específico y con objetivos que abarcaran al conjunto de instituciones. Menos aún se disponía de políticas en materia de financiamiento. Se tomaban decisiones para atender necesidades puntuales y responder a las presiones que se ejercían desde las universidades, siempre de acuerdo con la disposición presupuestal, que por lo general dejaba estrechos márgenes de acción a las autoridades.

A lo largo de la década de los cuarenta se celebraron seis reuniones de lo que se denominó “Asamblea Nacional de Rectores”, en la última de las cua-

<sup>18</sup> “Es a partir del gobierno de Ávila Camacho, y no antes, que la educación superior adquiere las tendencias centrales que la conducen a su situación actual y, por eso, pese a las duraderas influencias de una tradición más antigua, para las instituciones de hoy la fase previa a la redefinición del avilacamachismo es la prehistoria” (Fuentes, 1984: 113).

<sup>19</sup> La Quinta Asamblea Nacional de Rectores (1948) acordó integrar una Comisión Nacional de Problemas Económicos con representantes de todos los institutos y universidades del país para que “inmediatamente estudie la situación económica por la que atraviesan dichas Universidades y proponga de acuerdo con sus necesidades y la organización que deben tener, la proporción y fijeza del subsidio de que gozan por parte de la Federación y de los Gobiernos de sus respectivos Estados para que cese la situación arbitraria que hoy priva en esta materia.” (ANUIES, 1950: 19).

les se constituyó formalmente la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES)<sup>20</sup> con 11 universidades y 15 institutos. En estas reuniones se tomaron acuerdos para solicitar al gobierno federal un mayor apoyo para las universidades e institutos de educación superior, que de algún modo se tradujo en el incipiente subsidio federal, si bien inestable e inseguro, que comenzó a otorgarse a las universidades estatales, así como en el impulso a la UNAM.

Una vez constituida la ANUIES en 1950, a lo largo de los años sesenta se integrarán comisiones para revisar el tema del financiamiento y plantear propuestas al Estado, principalmente al gobierno federal, para aumentar los recursos públicos a la educación superior y establecer criterios para su asignación. A continuación revisaremos algunos hechos relevantes que tuvieron algún resultado en el financiamiento a las IES durante los cinco sexenios que abarca este periodo.

Durante el gobierno de Ávila Camacho la economía enfrentó problemas derivados de las consecuencias que la guerra trajo a la economía mundial. El principal problema fue la alta inflación, que al finalizar el sexenio fue de más de 130%. En diciembre de 1944 se aprobó la Ley Orgánica que rige a la UNAM hasta la actualidad, que puso fin a un conflicto de gobernabilidad institucional pero que marcó una nueva pauta de relación entre la Universidad y el Estado.<sup>21</sup> En un año la UNAM recibió 50% más de subsidio en términos reales, antecedente del fuerte impulso que se le dio en el gobierno de Miguel Alemán. En ese mismo año el presidente anunció que se estaban examinando con interés “las posibilidades de cooperar en la rápida iniciación de los trabajos destinados a crear la Ciudad Universitaria”. Para el IPN la SEP continuó invirtiendo recursos en la construcción de nuevas instalaciones.

En los informes presidenciales se dieron a conocer los montos de los subsidios federales otorgados por primera vez a universidades estatales: en 1941, por la cantidad de 300 000 pesos para las “Universidades de Guadalajara, Morelia, Veracruz y Mérida”, cantidad que en 1944 ascendió a 1.4 millones de pesos. El presidente sostenía que “se considera un deber prestar la mayor ayuda posible a aquellas instituciones que tradicionalmente han

<sup>20</sup> Esta asociación posteriormente cambiaría su denominación a “Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A. C.”, pero conservaría las mismas siglas.

<sup>21</sup> “Han pasado los días en que una polémica inconveniente se empeñó en distraer a la Universidad de las autoridades. Nos damos cuenta que, materialmente, el problema más grave que esa Institución confronta es un problema económico. Para ayudarla a solucionarlo, en enero de 1945 elevamos a cinco millones doscientos mil pesos el subsidio de tres millones ochocientos mil pesos que tenía asignado” (Ávila Camacho, 1945).

constituido focos culturales de notoria seriedad, o crearlas en aquellas regiones del país que se estimare conveniente” (Ávila Camacho, 1942).

Además de los incipientes apoyos federales a las universidades estatales, en este sexenio se crearon nuevas instituciones para desarrollar la investigación y apoyar a la cultura, entre ellas la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica, el Colegio Nacional, el Seminario de Cultura Mexicana, el Museo Nacional de Historia en Chapultepec y el Observatorio Astronómico de Tonantzintla; además, se instituyó el Premio Anual de Artes y Ciencias.

En 1946 tomó posesión Miguel Alemán, primer presidente civil posrevolucionario del país que gobernó todo un periodo. Su gobierno sufrió, al inicio, los efectos desfavorables que el fin de la guerra tuvo en la economía del país, como la sobrevaluación del peso, la fuga de capitales, el aumento de las importaciones y el retorno de los braceros; pero en su sexenio se tuvo el año (1950) de mayor crecimiento del PIB después de 1933.

Alemán fue el primer presidente egresado de la Universidad Nacional; estudió primero en la Escuela Nacional Preparatoria (generación 1920-1924) y después en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, dirigida entonces por Gómez Morín. El llamado por Lombardo Toledano “cachorro de la Revolución”, impulsó un proyecto político que tuvo su reflejo en el proyecto educativo; con él se fortalecieron los lazos entre la Universidad y el Estado. El final de su sexenio estuvo coronado por la “ceremonia de dedicación” de la Ciudad Universitaria,<sup>22</sup> que tuvo un costo de 25 millones de dólares y que fue inaugurada en 1954, ya en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines. La UNAM pasaba por sus años dorados, y agradecida por el apoyo recibido, otorgó el doctorado *honoris causa* al presidente Alemán.

Al inicio del sexenio se continuó otorgando un subsidio federal a universidades e institutos estatales, que para entonces alcanzó 3.5 millones de pesos, menos de la mitad de lo asignado a la UNAM. Sin embargo, en 1948 la SEP acordó suspender el precario subsidio federal que se otorgaba a las instituciones estatales, decisión que tomó por sorpresa a los rectores que estaban reunidos en su quinta Asamblea Nacional. La comisión creada para estudiar el problema del financiamiento, presidida por el rector de la UNAM, se entrevistó con el presidente Alemán, quien se comprometió a mantener los subsidios federales a estas instituciones. Sin embargo, ante su insuficiente monto, a finales de 1949 los rectores solicitaron al secretario de Educación

<sup>22</sup> “Si la nueva ciudad de México era el espejo del alemanismo, la Ciudad Universitaria fue el espejo de ese espejo [...] era el monumento del presidente a su régimen. Por eso, para culminarla, en el centro de la inmensa explanada, erigió una estatua. Representaba, naturalmente, al presidente Miguel Alemán” (Krauze, 1997: 105).

aumentos de los subsidios por un monto de 1.4 millones de pesos. El titular de la SEP prometió atender estas peticiones “dentro de las posibilidades presupuestales”.

La SEP continuó proporcionando un apoyo, aunque insuficiente, a las instituciones estatales. En el último año del sexenio alemanista los subsidios habían aumentado: a la UNAM se le otorgaron 14 millones de pesos y a las instituciones estatales 5.5 millones de pesos. Por su parte, el IPN obtuvo un subsidio superior a los 18 millones de pesos, recursos que en gran parte se dedicaron a la inversión para construir la denominada “Ciudad Politécnica” de Zacatenco.

En el sexenio de Alemán, con inversión conjunta del gobierno federal y de los gobiernos locales, dio inicio la red de institutos tecnológicos regionales, cuyos primeros planteles se ubicaron en los estados de Durango, Chihuahua, Jalisco y Coahuila. También se creó el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Consejo Técnico de Enseñanza Superior e Investigación Científica y el Instituto Nacional de la Investigación Científica, antecesor del actual Conacyt.

La primera manifestación formal de la ANUIES ante el gobierno federal en torno del problema del financiamiento de la educación superior se dio en 1953, cuando se acordó exponer al presidente Ruiz Cortines “la gravedad de la situación relativa al financiamiento de las universidades y cómo afecta su funcionamiento”; posteriormente, en 1957, se solicitó gestionar que los “subsidios ordinarios y extraordinarios se consoliden en un solo subsidio ordinario de libre disposición para las instituciones beneficiarias, entregado oportunamente a principios de cada año”, así como construir un fondo común con el subsidio extraordinario, “para la creación del profesorado de carrera, mejoramiento del personal docente en general e instalaciones y mantenimiento de bibliotecas y laboratorios” (ANUIES, 2000).

En el gobierno de Ruiz Cortines se dio un impulso renovado al financiamiento a las IES, con un aumento de 200% en términos reales: de 38 millones de pesos ejercidos en 1952 se pasó a 193 millones de pesos en 1958.<sup>23</sup> Además, continuó la inversión en las obras de la Ciudad Universitaria y de la “Ciudad Politécnica”. Hacia mediados del sexenio operaban seis institutos tecnológicos regionales y tres más estaban en construcción, con una inversión de 6 millones de pesos; además, se insistía desde la presidencia en el compromiso de ampliar los subsidios de los centros de cultura superior del país para “evitar la exagerada concentración estudiantil en esta Capital”

<sup>23</sup> En su primer informe el presidente anunció que era intención del ejecutivo aumentar los “insuficientes subsidios de que ahora disfrutaban las universidades de provincia e igual procedimiento se seguirá con los Institutos Politécnicos o equivalentes” (Ruiz Cortines, 1953).

(Ruiz Cortines, 1957). Hacia el final del sexenio las universidades e institutos de los estados recibieron 8 millones de pesos en subsidios ordinarios y 12 millones en subsidios extraordinarios, lo que mostraba la precariedad de estos montos para la operación regular de las universidades, pese al incremento global de recursos.

En el gobierno de Adolfo López Mateos se inició el “desarrollo estabilizador” que condujo al llamado “milagro mexicano”; en el contexto de una economía en constante crecimiento, la ANUIES continuó formulando propuestas en materia de financiamiento. En el primer año del nuevo gobierno, el rector de la UNAM, Nabor Carrillo Flores, en su calidad de presidente de la Asamblea General de la ANUIES, dirigió al presidente un memorándum sobre la situación financiera de las universidades, en el que se solicitaba que el subsidio ordinario y extraordinario que se otorgaba a 27 instituciones estatales, con un monto de 16.8 millones de pesos, se elevara a 75 millones de pesos, “lo que permitiría a dichas instituciones realizar con eficacia la alta misión a ellas encomendada” (ANUIES, 2000).

Las solicitudes de la ANUIES fueron tenidas en cuenta por la SEP y la buena relación de las universidades con López Mateos derivó en un mejoramiento del subsidio: para 1960 los subsidios a las universidades e institutos estatales aumentaron 60%, a decir del propio presidente, “una proporción dos veces mayor a la del aumento general del presupuesto de Educación” (López Mateos, 1959). En este gobierno el gasto público en educación superior tuvo un crecimiento real de 130%, al pasar de 193 millones a 564 millones de pesos en el sexenio.<sup>24</sup> El presupuesto del IPN también registró aumentos significativos que estuvieron a la par de la ampliación de su matrícula; al final de su gobierno el presidente inauguró la Unidad Profesional de Zacatenco, que tuvo una inversión de 225 millones de pesos. En 1964 las universidades e institutos estatales contaron con un subsidio de 95 millones de pesos, que representaba un aumento real de 500% respecto de lo otorgado por la federación a principios del sexenio.

El cambio de gobierno modificó las buenas relaciones existentes entre las universidades y el régimen. La estabilidad política que había dado sus primeras señales de agotamiento con los movimientos obrero y magisterial en los años cincuenta, se rompió en 1968, año que marcó el fin de una etapa en la vida política y social del país. A los factores políticos, ideológicos

<sup>24</sup> “El Ejecutivo, consciente de la necesidad de formar el sistema universitario nacional y atento a la precaria situación que padecen las universidades, estudia la posibilidad de incluir un subsidio especial que nivele la erogación anual por alumno en las universidades ya mencionadas [estatales], con la erogación que lleva al cabo la Universidad Nacional Autónoma” (López Mateos, 1959).

y culturales que llevaron a los movimientos estudiantiles y a su represión por el gobierno autoritario de Gustavo Díaz Ordaz, hay que añadir el comportamiento demográfico del país que se tradujo en un aumento de la demanda de educación superior.

El factor disruptivo fue político, no económico, pues el gobierno de Díaz Ordaz inició su sexenio con un crecimiento real del PIB de 11%, el más elevado desde 1921, con una economía dinámica, con paridad fija y con inflación controlada. Desde su primer año de gobierno, el presidente se enemistó con los universitarios, con los “jóvenes desorientados” y con los intelectuales. En sus informes de gobierno constantemente hacía alusión a la juventud necesitada de orientación y manipulada por “ideologías exóticas” contrarias al “nacionalismo revolucionario”. Llama la atención que en la memoria educativa del sexenio, en el apartado relativo a la enseñanza de nivel superior, se dedicaran más de veinte páginas al IPN y solamente un párrafo a las universidades e institutos de educación superior, sin hacer ninguna referencia a las universidades públicas.

En dicha memoria sólo se presenta información sobre el presupuesto aprobado en educación, no así sobre el presupuesto ejercido, siendo que fue en el sexenio de Díaz Ordaz cuando aumentó la brecha entre lo aprobado y lo ejercido, el segundo significativamente menor al primero. Confrontando las cifras, el presupuesto aprobado excedió en 8% al presupuesto ejercido, por lo que los informes oficiales, al basarse sobre el primero, están inflados. Algunos estudiosos atribuyen esta distorsión a propósitos propagandísticos del régimen (Ornelas, 1995: 253). Si bien el gasto educativo creció en términos reales, aunque no tanto como lo hizo el PEF, lo hizo a un ritmo menor del informado al final del sexenio.

De acuerdo con Castejón Díez, en el sexenio de Díaz Ordaz se frenó el apoyo a las universidades estatales que el régimen anterior había venido proporcionando. La precariedad en que las universidades habían iniciado su proceso de expansión se vio severamente agravada por el congelamiento del subsidio federal (Castejón, 1979: 199 y 206).

Para cerrar este periodo, en el cuadro 2 se presenta la evolución de los principales indicadores de financiamiento federal en el periodo 1940-1970 por sexenio.

En los cinco sexenios presidenciales el PIB observó un crecimiento real, con un promedio de variación anual de 6.4%. Una vez superada la alta inflación de los inicios del periodo, se pasó a la estabilización de la economía y al control inflacionario en un dígito.

Tras dos devaluaciones del peso en 1940 y 1949, durante 22 años se mantuvo la paridad de 12.50 pesos por dólar. El PEF también observó crecimen-

CUADRO 2. *Indicadores de financiamiento federal a la educación superior, 1940-1970*  
(millones de pesos)

<i>Indicadores de financiamiento</i>	1940	1946	1952	1958	1964	1970
<i>Producto interno bruto</i>	8 249.0	27 930.0	60 993.0	131 377.0	245 501.0	444 271.0
Tasa media de crecimiento anual <sup>a</sup>	3.9%	6.1%	5.7%	6.4%	6.7%	6.8%
<i>Presupuesto de egresos de la federación</i>	632.0	1 771.0	6 464.0	12 019.0	28 286.0	109 261.0
Tasa media de crecimiento anual <sup>a</sup>	7.0%	2.8%	15.2%	3.8%	10.9%	21.2%
PEF/PIB	7.7%	6.3%	10.6%	9.1%	11.5%	24.6%
<i>GASTO SEP</i>	75.3	199.0	459.0	1 273.0	3 728.0	7 817.0
Tasa media de crecimiento anual <sup>a</sup>	5.8%	1.8%	6.7%	10.9%	15.0%	9.5%
Gasto educativo/PIB	0.9%	0.7%	0.8%	1.0%	1.5%	1.8%
Gasto educativo/PEF	11.9%	11.2%	7.1%	10.6%	13.2%	7.2%
<i>Gasto en educación superior</i>	10.87	15.64	42.15	192.76	566.67	1 206.00
Tasa media de crecimiento anual <sup>a</sup>	3.1%	-9.4%	9.5%	22.6%	15.1%	9.8%
Gasto en educación superior/gasto SEP	14.4%	7.9%	9.2%	15.1%	15.2%	15.4%
UNAM	2.5	6.2	14.0	80.3	228.6	609.0
IPN	8.4	8.0	18.7	83.6	185.4	348.0
Subsidio a universidades estatales <sup>b</sup>		1.4	4.0	12.8	95.1	185.9
Institutos tecnológicos y otras IES			5.5	16.0	57.6	63.1
Tasa media de crecimiento anual						
subsidio UNAM <sup>a</sup>	-3.7%	0.8%	6.3%	25.2%	14.4%	14.0%
Número de estudiantes en la UNAM	17 090	22 337	29 099	44 794	72 575	107 056
Subsidio UNAM por estudiante						
(pesos de 1970)	124.0	99.7	110.3	276.4	383.2	569.3

Fuentes: Elaboración propia con información de: INEGI, producto interno bruto total y por habitante, años seleccionados de 1800 a 1997; INEGI, Presupuesto de egresos del gobierno federal, serie anual de 1925 a 1979; González Cosío, *Historia estadística de la Universidad, 1910-1967*.

Nota: Las cifras para el IPN, los institutos tecnológicos y las universidades estatales se construyeron a partir de los informes presidenciales, los informes de la SEP, datos de Catrejón Díez y documentos de la Conpes (para 1970), por lo que pueden ser aproximadas.

<sup>a</sup> La tasa media de crecimiento anual es la correspondiente al sexenio presidencial que termina con el año señalado en la columna correspondiente.

<sup>b</sup> El subsidio del cuadro correspondiente a los años 1946 y 1952 corresponde a los años 1944 y 1953 respectivamente.

tos reales en todos los sexenios: para todo el periodo la TMCA fue de 10% y en el régimen de Díaz Ordaz alcanzó 21%, lo que mostró el proceso de expansión del gasto público de la federación. Como porcentaje del PIB, el presupuesto de egresos pasó de 7.7% en 1940 a 24.6% en 1970. El salto nuevamente se dio en el último sexenio del periodo.

El gasto de la SEP, a valores nominales, pasó de 75 millones a más de 7 800 millones de pesos; a valores reales, aumentó 12 veces, pero su crecimiento fue de alrededor de la mitad del correspondiente al presupuesto general, que se multiplicó por 20. A diferencia de lo ocurrido con las variaciones del PIB y del PEF, el gasto educativo tuvo su mayor dinamismo en el gobierno de López Mateos, en tanto que en el de Díaz Ordaz observó casi el mismo crecimiento anual que se dio en el gobierno de Ruiz Cortines. Ello explica la disminución porcentual del gasto educativo respecto al PEF: de representar 12% en 1940, bajó a 7.2% en 1970, lo que muestra, en los hechos, que en este último gobierno la educación no fue la prioridad en el gasto público. Con López Mateos se dio mayor impulso presupuestal a la educación como proporción del gasto total.

En el periodo el gasto educativo duplicó su participación porcentual respecto del PIB: de 0.9% a 1.8%, si bien en los gobiernos de Alemán y de Ruiz Cortines el indicador tuvo una ligera disminución.

El gasto federal en educación superior se expandió de 11 millones de pesos en 1940 a 1 206 millones en 1970. Para todo el periodo la evolución porcentual estuvo ligeramente por arriba de la obtenida por el gasto educativo, pero variaron los apoyos en cada sexenio: en el régimen de Ávila Camacho se tuvo una disminución real cercana a 10%, esto debido a la elevada inflación, a los pocos montos entonces canalizados a la UNAM y al IPN, y a los prácticamente inexistentes subsidios federales a las instituciones estatales. En cambio, fue con Ruiz Cortines cuando se tuvo el mayor crecimiento, con una TMCA de 23 por ciento.

Respecto del gasto de la SEP, el destinado a las instituciones de educación superior tuvo un comportamiento de "u". En los extremos su participación fue de alrededor de 14%, mientras que en los sexenios de Alemán y de Ruiz Cortines bajó a porcentajes de entre 8 y 9%, para después recuperarse. En los tres últimos gobiernos se observó una estabilización en alrededor de 15 por ciento.

Un hecho que sobresalió en el periodo fue el mayor apoyo brindado a la UNAM y al IPN, que el proporcionado a otras instituciones. Luego de la crisis financiera de la UNAM en los años treinta, en el periodo 1940-1970 comenzó la recuperación; con Ávila Camacho el crecimiento real del subsidio fue mínimo y con Ruiz Cortines el más alto. En todo el periodo, el subsidio de la

UNAM aumentó más que el destinado al conjunto de instituciones: de 2.5 millones de pesos otorgados en 1940, tres décadas después se le destinaron 564 millones, un aumento real de 29 veces. A precios de 1970, el subsidio por alumno pasó de 124 a 569 pesos, pues si bien aumentó la matrícula atendida, sólo se multiplicó por seis. Este incremento se debió en parte a la fuerte inversión para la construcción de la Ciudad Universitaria y su equipamiento. Lo mismo se puede decir para el IPN, cuyo apoyo pasó de 8 millones de pesos en 1940 a 415 millones en 1970.

#### LA RECONCILIACIÓN, LA SEGUNDA EXPANSIÓN Y LA CRISIS: 1971-1988

En 1970 la población era de 48 millones, más del doble de la de 1940; la matrícula del sistema educativo nacional ascendía a 11.5 millones, habiéndose multiplicado por cinco desde entonces, y 270 000 jóvenes estaban inscritos en una institución de educación superior, cifra muy superior a los 30 000 de 1940. La tasa bruta de cobertura en este nivel educativo pasaba de 1.3 a 5.8%, indicador que reflejaba la primera ola de expansión de este nivel educativo, si bien aún tenía un bajísimo valor. A partir de 1971 se aceleró el ritmo de expansión y diversificación de la educación superior, al igual que su financiamiento, en el contexto de la primera “apertura política” del régimen luego de los sucesos de 1968. En el periodo se crearon nuevas universidades públicas y se amplió el sistema de institutos tecnológicos en el país.

En este periodo, que comprende los sexenios de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, se pasó del agotamiento del modelo económico conocido como “desarrollo estabilizador”, a una política económica cada vez más dependiente de la explotación y exportación de petróleo, con un creciente endeudamiento interno y externo, un acelerado crecimiento del gasto público, una situación deficitaria en las finanzas públicas y elevados índices de inflación, lo que, junto con otros factores, condujo a la crisis de 1982. En 18 años se pasó de la abundancia de recursos, de la “administración de la riqueza” —en términos de López Portillo—, a la crisis económica que comenzó en el sexenio de Miguel de la Madrid, que fue mucho más que una crisis de fin de sexenio.

La política de reforma educativa que se inició en 1971 marcó la pauta de la década.<sup>25</sup> Sus resultados fueron la expansión de las IES, de la población

<sup>25</sup> “En la década de los setenta el desarrollo de la universidad y de sus relaciones con el Estado se desenvuelve con esencial continuidad conforme a las líneas que se fijan en los primeros años del gobierno de Echeverría. Hay, por supuesto, modificaciones e innovaciones importantes, pero el rumbo general está determinado por cuatro orientaciones básicas: el impulso soste-

estudiantil y de la planta académica, acompañado todo ello de un aumento del financiamiento otorgado por la federación, que fue la herramienta que permitió el acercamiento del gobierno a las universidades, dando inicio la estrategia gubernamental que Olac Fuentes calificara de “patrocinio benigno” (Fuentes, 1984). El nuevo trato gubernamental dejó en manos de las universidades su propia reforma, “con respeto a su autonomía”, estrategia con la cual el gobierno federal renunciaba a influir en la conducción de las instituciones, por lo que fue una etapa de expansión del sistema de educación superior sin regulación.

En ese sexenio se hicieron fuertes inversiones para la creación de nuevas instituciones y planteles de nivel superior; tanto en el Distrito Federal como en las entidades federativas. Entre ellos estuvieron las unidades multidisciplinarias de la UAM, con tres campus; las universidades autónomas de Aguascalientes, Ciudad Juárez, Chiapas, Baja California Sur y Tlaxcala; la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, e institutos tecnológicos a lo largo del país. Además, para el impulso a la investigación se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). El proceso de expansión se acompañó de una mayor diversificación del sistema, si bien era aún incipiente. Al término de la década estaban ya definidos los dos subsistemas existentes: el de educación superior universitaria y el de educación tecnológica, que contaba con el IPN y 64 institutos tecnológicos regionales. Por su parte, el segmento de educación superior privada también vivió una fase de expansión, aunque todavía con un ritmo lento, llegando a atender a poco más de la décima parte de la matrícula.

En este periodo empezó el proceso de desconcentración de la matrícula: mientras que en 1970 las IES del Distrito Federal atendieron a 53% de la población estudiantil, una década después el porcentaje bajó a 28%, desplegando un sistema con cobertura nacional. También fue el viraje hacia la federalización del financiamiento de la educación superior; pues si anteriormente las instituciones estatales eran financiadas en su mayor parte por sus respectivos gobiernos locales, con la política de expansión apoyada por el ejecutivo federal pasaron a depender del subsidio federal, con el consecuente rezago de las aportaciones estatales en la mayoría de las entidades federativas: en

---

nido al crecimiento del sistema; la centralización de las relaciones económicas y políticas de las instituciones en el gobierno federal y no con los gobiernos locales; la aplicación de una política inductiva para la modernización de su organización administrativa y académica; y el establecimiento de mecanismos de control y negociación para regular los conflictos en los centros de enseñanza. Estas grandes líneas actúan sobre un contexto marcadamente inestable: de hecho, la aspiración de reestablecer una funcionalidad quebrantada coexiste con el despliegue de contradicciones de fondo en los vínculos entre universidad y sociedad que hacen inviable el retorno duradero a la armonía de la época dorada” (Fuentes, 1984).

1971 el subsidio federal representó 21% de su presupuesto y en 1976 60%, en tanto que los recursos propios disminuyeron de 18 a 10% en el mismo lapso (Conpes, s/f). Esta federalización trajo como consecuencia, entre otras cosas, “el relativo desentendimiento de los gobiernos estatales en sus universidades y el interés y atención de las instituciones hacia la federación más que a su entidad federativa” (López, 1996: 52, 53).

Si se consideran las sumas totales de gasto público destinado a la educación superior, en el sexenio de Echeverría el gasto federal creció mucho más rápido que el estatal. Mientras que en 1970 representó 82% del gasto público, al finalizar el sexenio alcanzó alrededor de 90%: a valores nominales, se pasó de poco más de 1 000 millones de pesos a casi de 10 000 millones, que en términos reales significó 24% de crecimiento.

En estos años los recursos federales fluyeron a las universidades bajo la lógica del modelo de financiamiento “histórico-negociado”. La determinación de los montos se basaba en el incremento anual de los presupuestos inerciales en el marco de negociaciones de tipo político entre los funcionarios gubernamentales y cada una de las universidades. Muchas de éstas ponían en juego sus habilidades de presión política y negociación para obtener mejores tratos financieros por parte de la autoridad hacendaria y educativa, tanto en el gobierno estatal como en el federal. Por su parte, los gobiernos utilizaban el presupuesto público con criterios políticos, para comprar lealtades, sellar alianzas y contrarrestar inconformidades. Hay que recordar que en la década de los setenta la expansión del sistema de educación superior se acompañó por fenómenos como la politización y burocratización de las instituciones y el fortalecimiento de los grupos de poder universitario.

Sin embargo, pese al aumento del subsidio federal a las universidades estatales, las instituciones más favorecidas fueron las del Distrito Federal. Con datos de 1974, mientras la UNAM produjo 30% de los egresados y recibió 40% de los recursos federales, las UPES, con 41% de egresados ejercieron 26% del gasto. La arbitraria asignación de estos años fue el antecedente de la forma como continuó distribuyéndose el subsidio federal ordinario, que adquirió cada vez más un carácter inercial. Las negociaciones presupuestales se daban en el marco de la correlación de fuerzas entre los actores políticos de los ámbitos nacional y local, por un lado, y las universidades, por el otro. Es a lo que se referían diversos observadores del sistema educativo cuando afirmaban que “la negociación por vía del proceso político tiende a imprimir a la relación entre el Estado y las instituciones un carácter de relación de fuerza, negociación y presión corporativas, limitando la independencia de las instituciones públicas y la necesaria transparencia que debieran tener los

procesos de apropiación de recursos públicos” (Brunner, 1993: 21). Esta forma de gestión comenzaría su agotamiento con la irrupción de la crisis económica.

Ante esta situación Castejón Díez afirmaba que el financiamiento ha sido “aleatorio, determinado más en función de situaciones políticas y de presiones, que basado en el análisis de la eficiencia de las instituciones, tanto en el manejo de recursos como en la calidad académica” (Castrejón, 1979: 198). Esta opinión era compartida en el balance del sexenio que hizo Pablo Latapí:

No se emplearon los subsidios como instrumento de planeación, sujetándolos a determinados logros académicos o administrativos de las instituciones. Las IES no se sintieron presionadas económicamente por el Estado ni para presentar determinadas metas de desarrollo, ni para emplear los recursos en un sentido determinado; ni siquiera para dar cuenta del uso de los fondos. Tampoco se emplearon los subsidios para obligar al orden o castigar el desorden, fuera de casos aislados o de manera transitoria. El criterio que explica casi por completo los incrementos registrados es el aumento del número de estudiantes. La habilidad política, las relaciones personales, las presiones y compromisos y la capacidad de causar conflictos fueron factores que influyeron en determinar las asignaciones de los recursos federales [Latapí, 1978: 196-197].

El sexenio de López Portillo arrancó con la crisis económica de 1976; si bien en los tres últimos años el PIB observó tasas de crecimiento anual de alrededor de 9%, la inflación continuó a la alza, aumentó la deuda externa y la fuga de capitales, hasta desembocar en la crisis de 1982 con la devaluación del peso en alrededor de 600%. La economía se petrolizó aún más con los descubrimientos y la explotación de la reserva de Cantarell.

Durante su gobierno los recursos federales para la educación superior siguieron la tendencia del sexenio anterior, y no obstante que en 1978 se establecieron el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior y el Plan Nacional de Educación Superior con el propósito de dar mayor racionalidad al crecimiento del sector, los criterios para la asignación del subsidio a las universidades siguieron igual de erráticos que en el sexenio anterior (López Zárate, 1996: 54), si bien se fue dando paso a la consideración de la planta laboral de las universidades como criterio de asignación, y no ya el número de alumnos atendido.<sup>26</sup> Si bien continuó la inequidad en el financiamiento, se dio un mayor impulso a las instituciones de las

<sup>26</sup> En el Plan Nacional de Educación Superior se estableció un programa específico para el financiamiento que buscaba vincular los objetivos y políticas de desarrollo de las IES con los procesos de presupuestación y asignación de recursos.

entidades federativas, aunque en su sexenio sobresalió la creación de la Universidad Pedagógica Nacional. En seis años la federación aumentó el gasto en educación superior; al pasar de alrededor de 10 000 millones a casi 80 000 millones de pesos, con una variación real de 9%. Para entonces ya se habían constituido en la SEP las subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT), y se había expedido la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, muy limitada en lo relativo al financiamiento.

Como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador que había seguido el país, profundizado por políticas económicas aplicadas en los sexenios antes referidos, calificadas por los siguientes gobiernos de populistas, estalló la crisis económica con impactos de gran magnitud en todos los órdenes de la vida económica y social. Fue una de las crisis de fin de sexenio, pero con características inéditas, pues México entraba en la espiral de la crisis económica de los años ochenta del siglo pasado, calificada por la CEPAL como la “década perdida” de América Latina. Varios factores se fueron concatenando: petrolización creciente de la economía, endeudamiento público creciente; estancamiento de las exportaciones no petroleras; dependencia del exterior; desequilibrios financieros; aumento de la tasa de desempleo abierto, devaluación del peso, especulación financiera y fuga de divisas. La espiral inflacionaria de esos años llegó a alcanzar los tres dígitos, pulverizando el poder adquisitivo de los trabajadores. Tras la fuerte devaluación del peso en 1982, en los siguientes años la devaluación fue diaria. La abundancia de recursos de los años anteriores se desplomó, lo que se reflejó en las finanzas públicas que año con año fueron severamente recortadas, afectando de manera importante el gasto en desarrollo social (Murayama, 2009: 56).

La súbita disminución de los recursos públicos a las IES, tras varios años de crecimiento, las situó en una realidad desalentadora. Tan sólo una comparación lo ilustra, referida a 1983, el peor año de la década en materia económica: mientras los recursos federales destinados a educación superior se incrementaron nominalmente 47%, la inflación duplicó los aumentos. Si bien en algunos de los siguientes años se observó cierta recuperación tras esta brusca caída, el saldo fue negativo. Se disponía de más presupuesto nominal, pero rápidamente perdía su poder adquisitivo frente a una galopante carrera inflacionaria. Los 74 millones de pesos canalizados a la educación superior en 1982 valían más que los 2.4 billones de pesos otorgados al finalizar el sexenio. En seis años el gasto federal en educación superior perdió la quinta parte de su valor. Aún eran los años de los “viejos pesos”, con tres dígitos de más, que en 1993 fueron convertidos a los “nuevos pesos” ante la pulverización del valor nominal del peso.

En este sexenio el financiamiento a las universidades fue el más golpeado, y se desató una severa crisis en el desarrollo de sus funciones sustantivas que dejó en el papel los planes trazados por la SEP y la ANUIES desde principios de la década. En este contexto las universidades continuaron insistiendo ante el ejecutivo en la necesidad de resolver los problemas financieros que enfrentaban. Una comisión del Consejo Nacional de la ANUIES planteó diversas propuestas:

que se evite el deterioro financiero de las instituciones; que se revise y dé solución al problema de los déficit financieros; que se estudie la conveniencia de legislar a nivel estatal y federal sobre el financiamiento de las instituciones públicas; que se incluyan en los Convenios Únicos de Desarrollo los acuerdos referentes al subsidio estatal a las universidades públicas de cada estado, y que en los presupuestos y subsidios se incluyan los recursos necesarios para el mantenimiento y construcción de las instalaciones de las instituciones [ANUIES, 2010: 112 y 113].

Fue precisamente en el marco de la crisis económica donde se dieron diversos intentos para diversificar la política de financiamiento federal hacia las universidades y subsanar algunas de las deficiencias del modelo “histórico negociado”. El programa sectorial educativo, denominado Programa de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1983-1988, señalaba: “En la educación del nivel superior importará conciliar la cantidad con la calidad. [...] En la asignación de recursos financieros se establecerán criterios que estimulen los esfuerzos a favor de la calidad y la eficacia, y se evaluará la correspondencia entre los fondos otorgados y los resultados obtenidos” (SEP, 1984: 48). Una de las metas establecidas en este programa fue “instrumentar criterios para la asignación de recursos”, con base en lo cual la SEP diseñó y puso en operación el Programa Nacional de Educación Superior (Pronaes), que si bien contó con algunos recursos para su operación, tuvo poca repercusión en las universidades. La medida que entonces trascendió fue el establecimiento del Sistema Nacional de Investigadores —propuesta de la Academia de la Investigación Científica retomada por la SEP—, que sentó nuevas formas de reconocimiento y remuneración a los investigadores e inició la deshomologación salarial del personal académico.

El Pronaes anunció como propósito central el mejoramiento de la calidad educativa, propósito que ya había estado presente en el anterior Plan Nacional de Educación Superior. Sin embargo, el nuevo programa adquirió otro carácter ante la estrategia del gobierno federal de supeditar la asignación de recursos a los “esfuerzos que las universidades realizaran a favor de la calidad”. El poco impacto del programa se debió a diversos factores; el

principal de ellos fue la limitación de los recursos financieros extraordinarios, pues su magnitud fue menor a la originalmente estimada, y la drástica reducción que se tuvo en el subsidio público ordinario de las UPES (disminución de 22% en 1983, de 17% en 1984 y de 18% en 1989), situación que llevó a que más de 90% del presupuesto de las universidades se destinara al pago de nómina, limitando fuertemente sus gastos de operación.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se buscó reforzar las hasta entonces débiles acciones rectoras en el ámbito de la educación superior pública, pero la misma crisis impidió el establecimiento de instrumentos de financiamiento sólidos y duraderos. Este intento, sin embargo, anunció la gestación de una política de mayor direccionalidad gubernamental, con dos componentes centrales: la evaluación y nuevas reglas de financiamiento, con la finalidad de que las universidades “corrigieran sus errores”, “superaran sus deficiencias” y mostraran a la sociedad su disposición de realizar una planeación efectiva en el marco de la nueva estrategia de desarrollo definida en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio. A la par de los impactos de la crisis, la unilateralidad de las estrategias diseñadas por la SEP actuó en contra de la implantación de nuevas reglas del juego. Ello quedó de manifiesto con el rechazo de los rectores al establecimiento de un esquema nacional de evaluación de tipo normativo, pronunciándose porque ésta tuviera un carácter orientador y no obligatorio, y que incorporara como condición necesaria que en las universidades autónomas se estableciera como un proceso de autoevaluación (ANUIES, 1984).

El siguiente programa de la fase de crisis, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (Proides), cuya elaboración contó con una mayor participación de las universidades agrupadas en la ANUIES, reiteró anteriores propuestas en materia de financiamiento, tales como fortalecer la situación financiera de las IES, vincular el financiamiento con la planeación nacional y estatal, e incrementar los ingresos reales de las universidades; también se planteó mejorar los criterios y procedimientos para la gestión, asignación y administración de los recursos (Conpes, 1986). Sin embargo, no se observaron cambios sustanciales en los siguientes años: continuó siendo opaca la asignación del financiamiento bajo una lógica inercial; persistió la desigual participación del gobierno federal y de los gobiernos estatales en el sostenimiento de las instituciones, y los montos otorgados continuaron siendo insuficientes. También se propuso frenar el deterioro de los salarios del personal académico, los cuales se desplomaron a partir de 1983, pero ante las condiciones económicas imperantes, continuó su brusca caída, pues los aumentos salariales estuvieron por debajo de la inflación.

Ya desde esos años la ANUIES propuso como meta alcanzar como mínimo una inversión en educación superior equivalente a 1% del PIB, meta que en el siguiente periodo sería reiterada ante las autoridades de la SEP y en las negociaciones con los legisladores en el Congreso.

Para concluir la revisión de este periodo, en el cuadro 3 se presentan los principales indicadores de financiamiento y su evolución.

Los sexenios de Echeverría y de López Portillo sostuvieron una TMCA del PIB de alrededor de 6%, en tanto que en el siguiente sexenio fue apenas de 0.2%. El comportamiento de la economía fue el que permitió primero el aumento del financiamiento a la educación superior y después llevó a su contracción severa.

El gasto programable del PEF, si bien aumentó en términos reales 2.4 veces, su variación fue distinta en cada sexenio y las tasas de crecimiento anual tuvieron una tendencia descendente: de 13% en el sexenio de Echeverría se cayó a -5.5% en el de Miguel de la Madrid. En relación con el PIB, mientras que en el último año del gobierno de López Portillo el Gasto Programable alcanzó 27% del PIB, en 1988 solamente llegó a 19 por ciento.

Las variaciones del gasto social y del gasto educativo fueron similares a las del gasto programable, y a lo largo del periodo la tercera parte de éste se destinó al gasto social. De igual manera, el gasto educativo mantuvo su participación en el gasto programable (entre 13 y 14%). Respecto del PIB, el gasto en educación alcanzó 3.0% en 1982, 3.8% en 1982, y disminuyó a 2.6% en 1988. Sin embargo, fue mayor al porcentaje observado en 1970, que fue de 1.8 por ciento.

Por último, señalemos el comportamiento de algunos indicadores del financiamiento de la educación superior: en el gobierno de Echeverría la TMCA fue de 24%, superior a las del gasto de la SEP y del Gasto Programable. Con López Portillo la tasa bajó a 9% y en la crisis el crecimiento fue negativo (-4.4%). De cada cien pesos gastados en educación, al nivel superior se destinaron 15 pesos en 1970 y 23 pesos en 1988, lo cual muestra que en la crisis otros niveles educativos resultaron más afectados. Del subsidio federal universitario se dio mayor impulso a las universidades de los estados, pese a la inversión que se hizo en la expansión de la UNAM y en la creación de la UAM: mientras que a éstas se destinó en 1976 el doble que a las UPES, en 1988 la asignación se acercó a la paridad.

El subsidio por estudiante matriculado en IES públicas tuvo su valor más alto en el gobierno de Echeverría y se desplomó drásticamente al finalizar el sexenio de Miguel de la Madrid. Respecto del PIB, indicador que en el siguiente periodo será tomado como paradigma para incrementar el presupuesto de manera insistente, el valor pasó de 0.3% en 1970 a 0.6% en 1988,

alterándose la tendencia ascendente que se tuvo durante los gobiernos expansionistas.

#### DE LA MODERNIZACIÓN A LAS NEGOCIACIONES EN EL CONGRESO: 1988-2010

Para 1990 México contaba con más de 80 millones de habitantes, 25 millones de alumnos en el sistema educativo nacional y un millón y cuarto de estudiantes en educación superior, que elevó la tasa bruta de cobertura a 16%. Para 2010 se tuvieron 112 millones de habitantes; 34 millones de alumnos en la modalidad escolarizada, y 3 millones de estudiantes en educación superior, con una cobertura de 29%. En dos décadas la población atendida en las IES aumentó 2.3 veces, verificándose un nuevo ciclo de expansión.

El tercer periodo, de acuerdo con la clasificación aquí adoptada, arranca en un entorno educativo de mayor tamaño y complejidad. En el nivel superior destaca la constitución del sistema de universidades tecnológicas que ofrecen programas de técnico superior universitario, de dos años de duración, como una alternativa a la formación universitaria tradicional; en 1994 se tuvieron siete planteles y para 2010 llegaron a 66. En la última década, además, se establecieron otros subsistemas: las universidades politécnicas (23 en 2010) y las universidades interculturales (ocho establecimientos), mientras que el sistema de educación superior tecnológica alcanzó 250 institutos tecnológicos, federales y estatales. Para el final del periodo se contó con más de 2 500 IES, la mayoría de ellas particulares, si bien el sistema público atendió a 68% de la matrícula.

Este periodo abarca los sexenios de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. El arranque del primero de ellos en 1988 enfrentó una economía en crisis —luego del año en que se alcanzó la más alta inflación de la historia reciente del país, mayor a 140%— y terminó con otra crisis de fin de sexenio que explotó justamente al inicio del gobierno de Zedillo (el “error de diciembre” de 1994). El sexenio de Salinas de Gortari revirtió la tendencia al decremento real en el financiamiento federal de la educación superior: de una pérdida de la cuarta parte de su valor real en el sexenio que le precedió, se pasó a un crecimiento de más de 50%.<sup>27</sup> En nuevos pesos, se pasó de 2 366 millones en 1988 a 10 881 millones.

<sup>27</sup> A partir de 1989 en el gasto federal se incluye el gasto de la investigación científica y tecnológica de la SEP, que anteriormente no estaba considerado. Para hacer comparables los datos, se estima una variación real en el sexenio de 53%. Con las cifras reportadas en el Sexto Informe de Salinas de Gortari la variación fue de 68 por ciento.

CUADRO 3. *Indicadores de financiamiento federal a la educación superior, 1970-1988*  
(millones de pesos)

<i>Indicadores de financiamiento</i>	1970	1976	1982	1988
<i>Producto interno bruto</i> <sup>a</sup>	444 300	1 407 900	9 797 800	390 451 300
Tasa media de crecimiento anual <sup>b</sup>	6.8%	6.0%	6.5%	0.2%
<i>Gasto programable del presupuesto de egresos de la federación</i>				
Tasa media de crecimiento anual <sup>b</sup>	72 400	335 700	2 643 514	74 221 800
PEF/PIB	n.d.	12.9%	8.7%	-5.5%
<i>Gasto en desarrollo social</i>	16.3%	23.8%	27.0%	19.0%
Tasa media de crecimiento anual <sup>b</sup>	21 400	110 400	894 400	23 727 100
Gasto social/gasto programable	n.d.	14.9%	9.2%	-6.4%
<i>Gasto SEP</i>	29.6%	32.9%	33.8%	32.0%
Tasa media de crecimiento anual <sup>b</sup>	7 817	42 496	368 608	10 287 100
Gasto educativo/PIB	5.8%	15.9%	10.5%	-5.6%
Gasto educativo/gasto programable	1.8%	3.0%	3.8%	2.6%
<i>Gasto en educación superior</i> <sup>c</sup>	10.8%	12.7%	13.9%	13.9%
Tasa media de crecimiento anual <sup>b</sup>	1 206	9 712	78 607	2 365 800
Gasto en educación superior/PIB	3.1%	23.8%	9.2%	-4.4%
Gasto en educación superior/gasto SEP	0.3%	0.7%	0.8%	0.6%
% UNAM y UAM del total del subsidio federal universitario	15.4%	22.9%	21.3%	23.0%
% universidades estatales del total del subsidio federal universitario		69.7%	55.0%	52.0%
Número de estudiantes en educación superior (régimen público) <sup>d</sup>		30.3%	45.0%	48.0%
Gasto por estudiante de educación superior en IES públicas (pesos de 1980)	233 413	505 707	869 340	1 033 160
	27 221	45 173	44 591	28 641

Fuentes: Elaboración propia con información de: INEGI, producto interno bruto total y por habitante, años seleccionados de 1800 a 1997; INEGI, Presupuesto de egresos del gobierno federal, serie anual de 1925 a 1979, y Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1994.

<sup>a</sup> Los valores nominales del PIB corresponden a los señalados por el INEGI base 1970 =100.

<sup>b</sup> La tasa media de crecimiento anual es la correspondiente al sexenio presidencial que termina con el año señalado en la columna correspondiente.

<sup>c</sup> Comprende el gasto en investigación de las instituciones de educación superior.

<sup>d</sup> Corresponde al ciclo escolar que se inicia en el año de la columna. Incluye la educación normal, cuyo gasto se contabilizaba como gasto en educación superior.

Si bien el gobierno de Miguel de la Madrid había iniciado la reorientación del Estado con una cada vez menor intervención en la economía, fue en el régimen de Salinas de Gortari cuando se aceleraron los cambios económicos y políticos (bautizados como “liberalismo social”) bajo los postulados del neoliberalismo económico que los gobiernos de América Latina comenzaron a impulsar decididamente tras la “década perdida”. Se aceleraron los procesos de privatización de empresas públicas y el desarrollo económico cambió de eje: del Estado benefactor se pasó a la regulación del mercado.

Su gobierno fue caracterizado como el periodo de la modernización en todos los órdenes, incluyendo el educativo, con lo que se dio inicio a una nueva etapa de las políticas públicas hacia la educación superior. Diversas razones lo explican, entre ellas: el contexto internacional y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; las reformas económicas que apuntalaron el modelo económico regulado por el mercado; las políticas impulsadas por los organismos internacionales para realizar reformas en los sistemas educativos en respuesta a los nuevos desafíos de lo que comenzó a denominarse “sociedad del conocimiento”; las dificultades de las finanzas públicas; la expansión y desregulación de la educación superior privada, y el nuevo mercado educativo con una mayor competencia entre las instituciones.

El propósito de modernizar al país fue la piedra angular del proyecto de gobierno de Salinas de Gortari, que en el sector educativo se reflejó en el Programa para la Modernización Educativa. A partir de una nueva estrategia discursiva, se apuntaron como objetivos centrales para el nivel superior: el mejoramiento de la calidad; la atención a la demanda “en la medida en que lo necesite la modernización de la sociedad”; la vinculación de las IES con la sociedad, y el fortalecimiento del sistema de coordinación y planeación nacional, con un nuevo esfuerzo de evaluación y reordenación interna de las instituciones. Los ejes de la nueva política estuvieron dados precisamente por la evaluación y el financiamiento. Se propuso establecer una pauta nacional de criterios de excelencia en el ejercicio académico, por medio de un proceso nacional de evaluación para determinar los “niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad” de las IES. Las condiciones económicas y políticas del país permitieron transitar de la política de la “negligencia benigna” de los años de la crisis, a una centrada en un Estado evaluador y vigilante del destino de los recursos públicos otorgados a las universidades públicas (Mendoza, 2002).

De los débiles intentos para conducir el rumbo de las universidades por medio de los instrumentos de planeación inductiva que se diseñaron 1978 y que se aplicaron en el contexto de la crisis económica de los años ochenta, se pasó a una política de intervención más directa en el desarrollo de las ins-

tituciones. Como advirtió Olac Fuentes en esos años, el gobierno empezó a dar forma a una política distinta que aspiraba a establecer la “capacidad estatal de orientar el rumbo del sistema. Ahora se tiene la noción de que la educación superior es un servicio que tiene que justificarse a partir de sus productos y resultados públicos” (Fuentes, 1991: 6). En otras palabras, se transitó del modelo exclusivo del financiamiento inercial y negociado a otro sustentado en la competencia y el rendimiento institucional; para ello la evaluación constituyó el eje central de la política pública y el financiamiento fue el instrumento que posibilitó la aplicación de la nueva estrategia. Comenzó a darse forma a una nueva relación entre las universidades y el gobierno federal fincada en el otorgamiento de estímulos a instituciones e individuos en función de los esfuerzos desplegados y de los resultados obtenidos, medidos a partir de indicadores.

Hasta entonces los criterios tácitos para la asignación de recursos federales habían considerado variables de tipo cuantitativo (matrícula atendida en la década de los setenta y plantilla de personal en los ochenta), si bien lo predominante había sido la negociación política bilateral entre las IES y las autoridades gubernamentales. Tras las experiencias limitadas de anteriores programas, como el PNEs, el Pronaes y el Proides —que preludivieron tímida-mente la actitud de monitoreo estatal del desarrollo de las universidades públicas autónomas—, a partir de 1990 se fueron estableciendo nuevos instrumentos de financiamiento extraordinario de carácter concursable. Mientras el subsidio ordinario tan sólo alcanzaba para pagar la nómina y cubrir los gastos básicos de operación, se otorgarían recursos adicionales para apoyar proyectos específicos que presentaran las universidades para el mejoramiento de la calidad.

El Programa para la Modernización Educativa esbozó el compromiso del gobierno federal para definir, junto con las instituciones de educación superior, “criterios claros y mecanismos eficientes para la asignación de recursos”, que tuvieron aplicación precisamente para los recursos extraordinarios, no para el subsidio de carácter ordinario. El primer fondo institucional con este carácter fue el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), que se acompañó de la introducción del programa de estímulos al personal académico, que se vino a sumar al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), lo que representó un paso más hacia la deshomologación de los ingresos del personal académico.<sup>28</sup> Para 1994 los recursos extraordina-

<sup>28</sup> El Fomes se concibió originalmente como un fondo de financiamiento sometido a concurso para que las universidades presentaran proyectos de mejoramiento, principalmente en lo que respecta a equipamiento para el desarrollo académico (equipamiento de cómputo, telecomunicaciones, sistemas de información y equipos para bibliotecas). Por su parte, el programa de es-

rios otorgados por medio del Fomes representaron 8% del financiamiento federal para las universidades públicas estatales.

Ernesto Zedillo inició su gobierno en el contexto de la crisis económica desatada en diciembre de 1994 que se reflejó al año siguiente en la más severa caída del PIB (-6.2%) desde la crisis de 1929 y que fue aún mayor que la de 2008. Sin embargo, gracias a la recuperación, el financiamiento federal a la educación superior registró 24% de crecimiento real, si bien fue menor al del sexenio anterior. En nuevos pesos, se pasó de alrededor de 11 000 millones en 1994 a 40 339 millones en 2000.

El nuevo gobierno dio continuidad a las políticas hacia la educación superior. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 amplió el ámbito de aplicación de la dupla evaluación-financiamiento. El aumento de los recursos públicos propuesto en este programa estaba asociado a una mayor eficiencia y eficacia en su uso, con énfasis en la apertura o consolidación de fondos destinados a proyectos de calidad sometidos a concurso entre las IES (SEP, 1995). En ese gobierno se estableció el segundo programa que operó con financiamiento extraordinario: el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep),<sup>29</sup> ambos dirigidos originalmente a las universidades públicas estatales. En el sexenio se ejercieron unos 5 000 millones de pesos entre el Fomes y el Promep; para el año 2000 los recursos extraordinarios representaron 10% del subsidio federal total para las UPES, y los estímulos otorgados a los profesores de carrera de las universidades públicas estatales, 6% del total del subsidio federal ordinario. La SEP reforzó la tendencia de apuntalar el financiamiento extraordinario por encima del ordinario, que observaron variaciones reales en el sexenio de 50 y 20% respectivamente.

En cuanto a la responsabilidad del financiamiento a los organismos descentralizados de los gobiernos de los estados, en 1997 la SEP acordó que toda nueva institución con esta naturaleza jurídica sería financiada a partes iguales entre la federación y el respectivo gobierno estatal, política que se aplicó a las universidades estatales de los distintos subsistemas que en el futuro se crearían, además de las universidades tecnológicas e institutos tecnológicos estatales ya existentes. Sin embargo, continuó el desbalance en el subsidio

---

tímulos al personal académico, que posteriormente ha tenido otras denominaciones y que sigue vigente hasta 2011, otorga estímulos económicos a la tercera parte del personal académico de tiempo completo con mejor desempeño académico, de acuerdo con las evaluaciones practicadas en el seno de cada institución.

<sup>29</sup> El Promep busca la "consolidación de cuerpos académicos con profesores que tengan los perfiles deseables, que den sustento a la formación de profesionales en todos los tipos y niveles de educación superior con responsabilidad, buena calidad y competitividad". En sus principales vertientes, proporciona apoyo para que los profesores obtengan el grado de maestría o doctorado y propicia la integración de cuerpos académicos (SEP, 2008).

ordinario federal y estatal a las UPES, con el predominio del primero, en alrededor de las dos terceras partes del subsidio total.

La última fase de este periodo arrancó en el año 2000 con el triunfo del candidato por el Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República, Vicente Fox Quesada, dando término a la hegemonía que durante 70 años había mantenido el Partido Revolucionario Institucional. A partir de entonces se tuvieron índices inflacionarios de un dígito, pero el crecimiento económico fue pobre y la crisis económica mundial de 2008 repercutió fuertemente en el país; en 2009 el PIB disminuyó 6.1%. Sin embargo, en la década el gasto federal en educación superior aumentó en términos reales en 61%, al pasar de 40 339 millones a 113 789 millones de pesos.

La nueva conformación del ejecutivo federal se dio a la par del primer Congreso del país en el que ninguna de las dos cámaras, ni la de Diputados ni la de Senadores, se integró con mayoría absoluta de ningún partido político (en 1997 el PRI había perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados). La nueva correlación de fuerzas políticas repercutió en la forma de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, pues el Congreso se constituyó en un contrapeso real a las decisiones del ejecutivo. Además, otros actores de la sociedad civil, entre ellos las IES públicas y sus asociaciones, entraron en juego en la arena de las negociaciones políticas para la determinación del financiamiento público a la educación. Así, el presidente de la República y el secretario de Hacienda dejaron de tener el control absoluto en la determinación del paquete económico (Mendoza, 2007).

A diferencia de los años anteriores, la evolución favorable del gasto federal se debió a las decisiones tomadas por la Cámara de Diputados. A partir de 2001 los proyectos presupuestales anuales para educación superior presentados por el ejecutivo tuvieron disminuciones en términos reales, situación que, como resultado de las negociaciones políticas realizadas entre diversos actores en la Cámara de Diputados, fue corregida al aprobar ésta ampliaciones al presupuesto para educación superior. Entre 2001 y 2010, la intervención de la Cámara de Diputados destinó a las IES más de 55 000 millones de pesos adicionales a los originalmente propuestos por el ejecutivo.

En el gobierno de Vicente Fox, no obstante la alternancia política, las grandes políticas públicas hacia la educación superior dieron continuidad a las instrumentadas en los dos sexenios anteriores. El mejoramiento de la calidad, la ampliación de la cobertura con equidad y el mejoramiento de la gestión fueron los ejes estructurales de los diversos programas educativos. En materia de financiamiento, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se estableció el compromiso del gobierno federal de incrementar la inversión en educación superior pública, fortalecer presupuestalmente los

programas de apoyo al mejoramiento de la calidad y operar un nuevo esquema de subsidio, además de impulsar la rendición de cuentas y fomentar nuevas fuentes de financiamiento. A diferencia de los programas sectoriales de anteriores administraciones, el gobierno federal estableció dos metas relacionadas con el financiamiento: lograr en 2006 una inversión en educación superior equivalente a 1% del PIB, e incrementar 30% los recursos destinados para el mejoramiento de la calidad y la ampliación de la oferta, metas que no fueron alcanzadas. En cuanto a la primera, en 2006 el gasto federal en educación superior alcanzó 0.71% del PIB, pero si se excluye el gasto en investigación como se especificaba en la meta establecida, el valor fue de 0.52%; si al gasto federal se suma el gasto estatal, el indicador alcanzó 0.73%, distante en 27 décimas de punto de la meta del Pronae. En relación con la segunda meta, si solamente se consideran los recursos destinados al mejoramiento y aseguramiento de la calidad, el decremento fue de 30%. Sin embargo, en el sexenio se tuvo un crecimiento real del gasto en educación superior de 26%. El sexenio terminó con un monto de 60 246 millones de pesos ejercidos.

A partir de 2001 se diseñaron nuevos instrumentos de política que fortalecieron la capacidad del gobierno federal para incidir en la orientación de las universidades públicas. Los recursos de los fondos de financiamiento extraordinario, incluido el reciente Fondo de Inversión para Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA), se asignaron de acuerdo con los resultados de la evaluación de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI)<sup>30</sup> de las universidades. Tanto en el sexenio de Vicente Fox como en el de Felipe Calderón estos programas constituyeron uno de los principales instrumentos de política para la asignación de recursos extraordinarios, principalmente a las UPES.

Diversos estudios han dado cuenta del desarrollo de estos programas en las universidades, tanto desde perspectivas críticas como desde posturas de funcionarios de la SEP. Si algo ha estado presente en la agenda de debate sobre la educación superior contemporánea es la estrategia seguida por el gobierno federal para la reorientación de las instituciones públicas de educación superior, en la que el financiamiento federal de carácter extraordinario

<sup>30</sup> De acuerdo con lo que establecen las reglas de operación de Fomes y de Fiupea, los PIFI tienen como objetivo la mejora continua de la calidad de los programas educativos y su acreditación por organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes) o su reconocimiento en el Padrón Nacional de Posgrado; la certificación de los procesos académico-administrativos por normas internacionales ISO-9000:2000; la rendición de cuentas a la sociedad; el fortalecimiento del nivel de consolidación de los cuerpos académicos adscritos a cada una de las dependencias de educación superior de la institución, y la realización de reformas de carácter estructural que den pie a un mejor funcionamiento, a más de viabilidad institucional (SEP, 2008).

ha constituido la principal herramienta. Según Acosta, “el mayor de estos cambios tiene que ver con el ámbito de las decisiones técnicas, académicas y financieras de cada universidad, donde la diversificación de bolsas de financiamiento federal explica el robustecimiento de una burocracia profesional dedicada a la gestión de dichos recursos” (Acosta, 2009: 37). El tránsito del juego de los arreglos políticos a los arreglos por políticas públicas habría modificado la noción y el papel de la autonomía universitaria.

A la postura anterior se contraponen la de otros actores, académicos y políticos, que juzgan la nueva generación de políticas como instrumentos indispensables para la consolidación académica de las universidades, tal como lo expone quien fuera subsecretario de Educación Superior y artífice de la nueva estrategia de planeación: “En la última década la evaluación de la educación superior como un medio para mejorar y asegurar la calidad ha logrado superar inercias y obstáculos diversos, y ha venido perfeccionándose y logrando un avance muy significativo. Las políticas públicas en este ámbito han avanzado continuamente y de manera sostenida en los últimos años” (Rubio, 2006: 245).

Además, en el gobierno de Vicente Fox se crearon tres nuevos fondos: en 2001 el Programa Nacional de Becas para Educación Superior (Pronabes), destinado a los estudiantes de instituciones públicas; en 2002 el Fondo de Apoyo para las Reformas Estructurales, destinado al abatimiento de los pasivos contingentes de los regímenes de pensiones y jubilaciones de las universidades, y en 2006 el Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, elaborado por la ANUIES como un mecanismo de financiamiento basado en el desempeño institucional.

El gobierno de Felipe Calderón dio continuidad a las políticas en educación superior, acumulándose más de veinte años en la aplicación de políticas de reforma. En los cuatro primeros años de su gobierno se mantuvo un ritmo de crecimiento del gasto federal en educación superior más acelerado: de 2006 a 2010 la variación real fue de 27%, un punto porcentual mayor que el crecimiento de todo el sexenio anterior.

Como resultado de la negociación presupuestal en la Cámara de Diputados, a partir de 2007 se establecieron nuevos fondos de financiamiento dirigidos al mejoramiento de la calidad, a la ampliación de la oferta y a la atención de problemas de carácter estructural, con lo que en una década se pasó de tres a 18 fondos.<sup>31</sup> Paralelamente, se hicieron reformas a los ordenamientos relacionados con la programación y el ejercicio del gasto público, que

<sup>31</sup> De 2000 a 2010, los recursos canalizados mediante los fondos de financiamiento extraordinario, incluyendo el Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33 y el Pronabes, pasaron de 2 174 millones de pesos a 12 300 millones, un aumento real de más de tres veces.

fortalecieron la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño de todos los programas presupuestarios del PEF.<sup>32</sup> Cada vez más universidades fueron auditadas por la Auditoría Superior de la Federación, no solamente en el uso de los recursos, sino también en su desempeño institucional.

Pese al incremento de los recursos otorgados por medio de los fondos extraordinarios de financiamiento —con importantes repercusiones en materia de calidad, cobertura y disminución del déficit de varias instituciones—,<sup>33</sup> éste fue considerado insuficiente por las universidades. Entre los problemas apuntados en estos años se reiteraron la inestabilidad en el financiamiento (los fondos no fueron regularizados y sufrieron disminuciones en 2010 y 2011), el carácter inercial del subsidio ordinario y su estancamiento en términos generales, así como la carencia de una política con visión de Estado que considere a la educación superior un elemento estratégico para el desarrollo del país.

En este lapso las universidades agrupadas en la ANUIES mantuvieron una constante interlocución con las autoridades de la SEP y con los legisladores; desde 2006 se presentaron propuestas en materia de financiamiento, sobre todo en los momentos de integración y aprobación del PEF; en 2010 comenzó a trabajarse en una propuesta de presupuestos multianuales para dar certeza y estabilidad a financiamiento de todas las instituciones.<sup>34</sup> El Programa Sectorial Educativo 2007-2012 hizo suyas varias de las propuestas de la ANUIES, entre ellas dos relevantes por su naturaleza:

- Avanzar hacia la formulación e instrumentación de una política de Estado para el financiamiento de la educación superior que dé certeza al quehacer de esas instituciones públicas y reconozca su diversidad y heterogeneidad.
- Contrarrestar el carácter inercial e inequitativo de los modelos de asignación del subsidio ordinario y avanzar hacia otro basado en los principios de institucionalización, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad y reconocimiento al desempeño institucional y a la buena calidad, entre otros (SEP, 2007: 55).

<sup>32</sup> La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria introdujo el presupuesto basado en resultados, así como el sistema de evaluación del desempeño.

<sup>33</sup> En el portal de la Subsecretaría de Educación Superior se documentan los resultados de los diversos fondos de financiamiento extraordinario : <http://www.ses4.sep.gob.mx>.

<sup>34</sup> Las propuestas que en materia de financiamiento presentó la ANUIES a los candidatos a la Presidencia de la República en 2000 y 2006 se encuentran en los documentos *La educación superior en el siglo XX* (ANUIES, 2000b) y *Consolidación y avance de la educación superior en México* (ANUIES, 2006).

Para cerrar este periodo revisaremos el comportamiento de los principales indicadores de financiamiento en este lapso (cuadro 4).

En el sexenio de Salinas de Gortari se tuvo la TMCA más elevada del PIB (4%), observándose una desaceleración en los tres siguientes sexenios. Los cuatro años de la administración de Felipe Calderón, debido a la brusca caída de 2009, tuvieron la tasa anual más baja, menor a 1%. Sin embargo, en los primeros cuatro años de este sexenio fue cuando más creció anualmente el gasto programable.

El gasto en desarrollo social, como porcentaje del gasto programable, tuvo ligeras variaciones, para alcanzar 56% en 2010. La TMCA del gasto de la SEP tuvo su mayor valor en el sexenio de Salinas de Gortari (12%) y de ahí se mantuvo en alrededor de 3%. Respecto del PIB, el gasto de la SEP mantuvo una tendencia ascendente, pasando de 2.6% en 1988 a 3.9% en 2010. El gasto educativo fue variable respecto del gasto programable: al finalizar el periodo, de cada cien pesos gastados por el gobierno federal, 20 se destinaron a la educación atendida por la SEP. Esto contrasta con los cinco pesos que de todo el PEF se destinaron a la SEP en el año de su fundación.

Fue también en el sexenio de Salinas de Gortari cuando el gasto federal en educación superior tuvo la TMCA más elevada (9.1%); en los dos siguientes gobiernos se mantuvo en el orden de 4% y en los cuatro primeros años del gobierno de Felipe Calderón aumentó a 6.2%, lo que reflejó un nuevo ritmo de expansión de la educación superior y de su gasto. En lo que respecta al PIB, el gasto en educación superior pasó de 0.61% en 1988 a 0.87% en 2010, y si se considera solamente el gasto destinado a la licenciatura y al posgrado, sin incluir el destinado a investigación, las proporciones fueron de 0.46 y 0.66% respectivamente.

En los cuatro sexenios varió la prioridad otorgada a cada uno de los niveles educativos dentro del gasto de la SEP. El sexenio de Miguel de la Madrid, pese a la crisis, finalizó destinándole a la educación superior 23 pesos de cada 100; en los tres gobiernos siguientes se destinaron alrededor de 19 pesos, y al finalizar el periodo, 22 pesos, lo que fue resultado del crecimiento de recursos acordados en la Cámara de Diputados.

El financiamiento federal también mostró una tendencia clara al mayor apoyo a las instituciones descentralizadas de los estados. Mientras que en 1988 a las UPES, UPEAS y universidades tecnológicas se les asignó 48% del subsidio federal destinado a las universidades, en 2010 se pasó a 58 por ciento.

En cuanto al indicador de subsidio federal por alumno, después del salto iniciado en el sexenio de Salinas de Gortari, las variaciones fueron mínimas a valores reales, lo que indica que si bien el gasto federal destinado a las IES creció, lo hizo a la misma velocidad con que aumentó el sistema público de

CUADRO 4. *Indicadores de financiamiento federal a la educación superior, 1988-2010*  
(millones de pesos)<sup>a</sup>

<i>Indicadores de financiamiento</i>	1988	1994	2000	2006	2010
<i>Producto interno bruto<sup>b</sup></i>	390 451	1 733 067	6 355 260	10 379 091	13 075 798
Tasa media de crecimiento anual <sup>c</sup>	0.2%	4.0%	3.4%	2.1%	0.8%
<i>Gasto programable del presupuesto de egresos de la federación</i>					
Tasa media de crecimiento anual <sup>c</sup>	74 222	249 481	855 286	1 671 175	2 640 625
PEF/PIB	-5.5%	3.5%	2.2%	5.2%	6.7%
<i>Gasto en desarrollo social</i>	19.0%	14.4%	13.5%	16.1%	20.2%
Tasa media de crecimiento anual <sup>c</sup>	23 727	131 592	519 240	988 369	1 476 862
Gasto social/gasto programable	-6.4%	12.5%	4.7%	4.8%	5.2%
<i>Gasto SEP</i>	32.0%	52.7%	60.7%	59.1%	55.9%
Tasa media de crecimiento anual <sup>c</sup>	10 287	56 587	219 380	377 245	514 032
Gasto educativo/PIB	-5.6%	12.4%	4.4%	3.0%	3.0%
Gasto educativo/gasto programable	2.6%	3.3%	3.5%	3.6%	3.9%
<i>Gasto de educación superior<sup>d</sup></i>	13.9%	22.7%	25.6%	22.6%	19.5%
Tasa media de crecimiento anual <sup>c</sup>	2 366	10 881	40 339	73 268	113 789
Gasto en educación superior/PIB	-4.4%	9.1%	3.6%	3.9%	6.2%
Gasto en educación superior/gasto SEP	0.61%	0.63%	0.63%	0.71%	0.87%
% UNAM, UAM y UPN del total del subsidio federal universitario	23.0%	19.2%	18.4%	19.4%	22.1%
% universidades estatales del total del subsidio federal universitario	52.0%	45.9%	43.5%	44.9%	41.8%
Número de estudiantes en educación superior (régimen público) <sup>e</sup>	48.0%	54.1%	56.5%	55.1%	58.2%
Gasto por estudiante de educación superior en IES públicas (pesos de 2003)	1 028 698	997 534	1 269 442	1 601 654	1 933 700
	22 297	38 746	37 617	37 615	39 701

Fuentes: Elaboración propia con información de: INEGI, producto interno bruto total y por habitante, años seleccionados de 1800 a 1997; INEGI, Banco de Información Económica, Sistema de Cuentas Nacionales de México (2003-2010); Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, 2000; Cuarto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, 2010, y *shrc*, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000 a 2010.

<sup>a</sup> Cifras correspondientes a millones de los nuevos pesos decretados en 1993.

<sup>b</sup> Los valores nominales del PIB corresponden a los señalados por el INEGI base 1970 = 100.

<sup>c</sup> La tasa media de crecimiento anual es la correspondiente al sexenio presidencial que termina con el año señalado en la columna correspondiente.

<sup>d</sup> Comprende el gasto en investigación de las instituciones de educación superior.

<sup>e</sup> Comprende al ciclo escolar que se inicia en el año de la columna. A partir de 1994 no incluye la educación normal que desde 1993, con la descentralización educativa, recibe su presupuesto a través del FAEB del actual Ramo 33, que no se contabiliza como gasto en educación superior.

educación superior del país. En otros términos, los recursos federales, en los últimos 22 años, fueron acompañando la expansión del sistema.

La información del gasto estatal en educación superior está disponible a partir del año 2000. Por ello, para la última década es posible contrastar cuatro indicadores de gasto:

- 1) Porcentaje del PIB destinado al gasto federal en educación superior e investigación (cantidad reportada en los anexos de los informes de gobierno), que como vimos pasó de 0.63% en 2000 a 0.83 en 2010.
- 2) Porcentaje del PIB ejercido en las subfunciones presupuestales de educación superior y de posgrado, que considera los recursos federales asignados para la función de docencia de las IES en el nivel superior, excluyendo la investigación. En el periodo se pasó de 0.50 a 0.66%, si bien en 2009 se alcanzó 0.69 por ciento.
- 3) Porcentaje del PIB del gasto público (federal y estatal) destinado a la función de docencia de las IES en el nivel superior. En la década se pasó de 0.62 a 0.82 por ciento.
- 4) Variaciones en el gasto público por alumno de educación superior en IES públicas. Sin considerar el gasto ni la matrícula de educación normal, en diez años solamente aumentó en 2%, a valores reales, el gasto por alumno. Sin embargo, las variaciones interanuales mostraron inconsistencias, pues mientras que en unos años las variaciones fueron positivas, en otros tuvieron signo negativo.

#### AVANCES, RETOS Y DESAFÍOS EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A partir de lo expuesto en este capítulo se pueden identificar algunos de los principales avances, retos y desafíos que se presentan en materia de financiamiento público de la educación superior a noventa años de la constitución de la SEP.

- 1) El financiamiento público asignado a las instituciones públicas de educación superior evolucionó en 90 años de acuerdo con el crecimiento y la diversificación del sistema: del reducido conjunto de universidades, institutos, escuelas y colegios existentes en las dos primeras épocas revisadas (1921-1940 y 1941-1970), que en 1927 atendían a menos de seis mil alumnos, a partir de 1971 se dio el salto en la expansión con dos ciclos mediados por la crisis de los años ochenta. La gráfica 2 ilustra de manera aproximada —considerando las variaciones reales

CUADRO 5. Porcentaje del gasto público en educación superior y subsidio por alumno, 2000-2010

Año	Gasto federal				Matrícula pública de educación superior <sup>e</sup>			Variación interanual
	Educación superior, ciencia y tecnología <sup>a</sup>		Subfunciones educación superior y posgrado <sup>b</sup>		Gasto público en educación superior <sup>d</sup>		Miles de alumnos	
	Millones de pesos	% del PIB	Millones de pesos	% del PIB	Millones de pesos	% del PIB		
2000	6 355 260	0.63	31 559	0.50	7 526	39 085	1 269.4	54 023
2001	6 632 856	0.72	35 870	0.54	8 703	44 574	1 332.3	55 694
2002	6 815 546	0.78	41 043	0.60	9 503	50 547	1 393.6	58 835
2003	7 555 803	0.77	43 752	0.58	10 963	54 715	1 461.2	55 502
2004	8 574 823	0.74	47 149	0.55	11 906	59 055	1 512.1	53 098
2005	9 251 737	0.78	53 604	0.58	12 603	66 207	1 553.1	55 430
2006	10 379 091	0.71	54 437	0.52	15 044	69 480	1 601.7	52 871
2007	11 320 836	0.75	65 235	0.58	17 246	82 480	1 656.5	57 456
2008	12 181 256	0.79	73 191	0.60	19 857	93 048	1 715.6	58 843
2009	11 887 849	0.91	81 971	0.69	21 271	103 242	1 836.8	58 664
2010	13 075 798	0.87	85 662	0.66	21 010	106 672	1 933.7	55 165

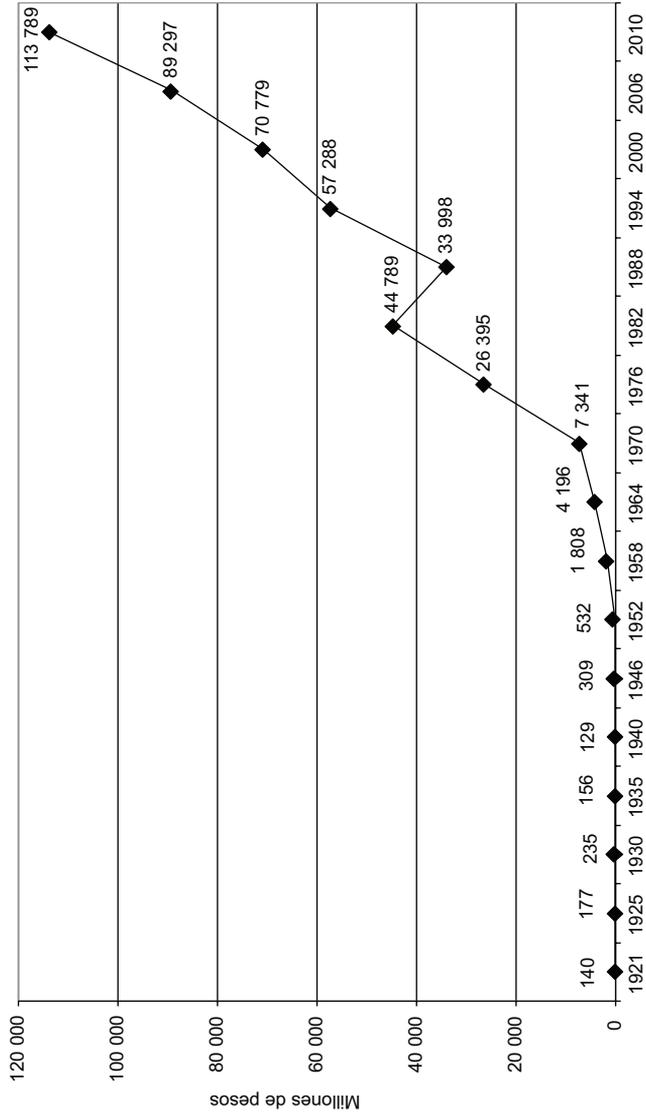
Fuentes: INEGI, Banco de Información Económica, Sistema de Cuentas Nacionales de México; Cuarto Informe de Gobierno, 2010; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000 a 2010; DGPP-SEP, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal, años 2000-2010.  
<sup>a</sup> De 2000 a 2009, cifras reportadas como Gasto Federal en Educación Superior en el Anexo del Cuarto Informe de Gobierno, 2010; Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2010.  
<sup>b</sup> Cifras reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para las subfunciones de educación superior y de posgrado de la función educación.  
<sup>c</sup> No comprende el gasto estatal en educación normal. La cifra de 2010 corresponde al presupuesto aprobado.  
<sup>d</sup> Comprende el gasto federal en las subfunciones de educación superior y de posgrado y el gasto estatal.  
<sup>e</sup> No considera la matrícula de educación normal.  
<sup>f</sup> Se aplica promedio de los trimestres de cada año del Índice de Precios Implícitos del PIB publicado por el INEGI.

del peso en cada época según las fuentes oficiales— la evolución real del financiamiento federal en las nueve décadas: hasta 1945 el financiamiento federal que recibieron las IES fue muy reducido; de 1946 a 1970 comenzó a notarse una ligera curva ascendente; de 1971 a 1982 la pendiente fue más pronunciada, para caer de 1983 a 1988 y recuperarse nuevamente de 1989 a 2010.

La educación superior moderna arrancó en el sexenio de Manuel Ávila Camacho; el mayor apoyo financiero otorgado a la UNAM y al IPN a partir de entonces, incluyendo la construcción de sus campus en el sur y en el norte de la ciudad de México, fue acompañado del incipiente apoyo federal al desarrollo de las IES de los estados. Sin embargo, estos apoyos fluyeron de manera discontinua, errática e insegura, y fueron resultado de las presiones realizadas por las propias universidades desde las primeras asambleas nacionales de rectores en los años cuarenta, y posteriormente por la ANUIES a partir de su constitución formal en 1950.

- 2) El gobierno federal, por medio de la SEP, asumió el papel de principal financiador de la educación superior pública a partir de la década de los setenta. Su expansión no estuvo acompañada del crecimiento en el financiamiento a cargo de los estados, ni mucho menos de los municipios, que quedaron a la zaga. La Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978 quedó rebasada por la cambiante configuración del sistema y su financiamiento, entre cuyas principales ausencias está la imprecisión de la responsabilidad que compete a cada uno de los órdenes de gobierno en el financiamiento de las IES.
- 3) La negociación política entre el Estado y las universidades cedió el paso a la negociación por políticas públicas a partir de la crisis económica de los años ochenta, preludiando la configuración que adquirió el Estado evaluador a partir de la siguiente década. Se transitó del modelo de otorgamiento del subsidio ordinario de carácter inercial, negociado e histórico, hacia el diseño de instrumentos de financiamiento a los que se accede por vía de concurso y de acuerdo con el resultado de las evaluaciones externas que se realizan con la coordinación de las autoridades del gobierno federal.
- 4) De los primeros intentos desarticulados y parciales del gobierno federal para participar en la orientación de las IES públicas mediante de instrumentos de financiamiento, se fue pasando al fortalecimiento de su capacidad política y técnica para el diseño y la aplicación de políticas públicas asociadas a la calidad, la evaluación y el financiamiento. Como resultado de la suma de diversas iniciativas surgidas

GRÁFICA 2. Evolución del gasto federal en educación superior, 1921-2010



Fuente: Cálculos propios con datos de los cuadros 1 a 4; INEGI, producto interno bruto total y por habitante, años seleccionados de 1800 a 1997 (PIB a precios corrientes y a precios de 1970); INEGI, Banco de Información Económica, Sistema de Cuentas Nacionales de México (años 1993 a 2010).

de las negociaciones políticas entre las instituciones, las autoridades de la SEP y los legisladores en el Congreso, el gobierno fortaleció su papel regulador del sistema público de educación superior.

- 5) A partir del año 2000, como resultado de los cambios en la correlación política tanto en el ejecutivo como en el legislativo, se modificó la dinámica de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y, por ende, del presupuesto federal para la educación superior. La evolución del gasto en este nivel educativo ha sido resultado de la intervención de diversos actores políticos, con lo que se ha roto la centralidad que anteriormente tenían las autoridades de las secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público.
- 6) Los fondos de financiamiento extraordinario han permitido a las universidades públicas atender problemas históricos de rezago, déficit financiero e inequidad, e impulsar programas y proyectos para el fortalecimiento institucional, la ampliación y modernización de la infraestructura, el equipamiento y el mejoramiento de la calidad. Sin embargo, existe un fuerte debate sobre estas políticas y su viabilidad futura, al estar centradas en el apuntalamiento de los recursos extraordinarios, en tanto que los recursos ordinarios continúan con su carácter inercial.
- 7) La inestabilidad y la falta de certeza en el gasto público destinado a la educación superior son resultado de la inexistencia de una política con visión de largo plazo para el desarrollo de las instituciones públicas de educación superior, incluida la última fase del periodo de la historia educativa del país, en la que el gobierno federal ha contado con mayores instrumentos de financiamiento para el sector, en claro contraste con las etapas previas, en las cuales la ausencia o debilidad de políticas públicas fueron suplidas por la negociación política.

La revisión realizada en este capítulo arroja una idea central: En 2010 se cuenta con una plataforma para el financiamiento de la educación superior pública que ha tenido importantes logros y a su vez ha mostrado debilidades. Los grandes esfuerzos que el Estado mexicano ha realizado en diferentes etapas de su vida posrevolucionaria por construir un sistema público de educación superior de mayores dimensiones y mejor calidad, pueden conducir a una nueva plataforma de políticas que apuntalen a la educación superior como espacio estratégico de cohesión social, opción de desarrollo y movilidad social para millones de jóvenes pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la sociedad, y sustento del crecimiento económico en todas las entidades federativas y regiones del país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Adrián (2009), *Príncipes, burócratas y gerentes*, México, ANUIES.
- Alcázar, Josefina (1984), *Universidad y financiamiento*, México, Universidad Autónoma de Puebla.
- ANUIES (1950), *Primera Asamblea Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior de la República Mexicana (VI Asamblea Nacional de Rectores)*, 1950, Hermosillo, Sonora, ANUIES.
- \_\_\_\_ (1984), "Criterios y procedimientos para la evaluación de la educación superior", *Revista de la Educación Superior*, núm. 49, enero-marzo.
- \_\_\_\_ (2000a), *La ANUIES en la línea del tiempo: 50 años de historia*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (2000b), *La educación superior en el siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (2006), *Consolidación y avance de la educación superior en México: elementos de diagnóstico y propuestas*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (2010), *La ANUIES crece: reseña histórica*, México, ANUIES.
- Ávila Camacho, Manuel (1942), *Segundo Informe de Gobierno*.
- \_\_\_\_ (1945), *Quinto Informe de Gobierno*.
- Brunner, José Joaquín (1993), "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato", en Hernán Courard (ed.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Chile, Flacso.
- Calvillo Velasco, Max et al. (2006), *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional*, México, IPN, <http://www.decanato.ipn.mx/pdf/tomo1.pdf>.
- Cárdenas del Río, Lázaro (1940), *Sexto Informe de Gobierno*.
- Castrejón Díez, Jaime (1979), *La educación superior en México*, México, Edicol.
- Conpes (1978) (Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior), *La planeación de la educación superior en México*, México, Conpes.
- \_\_\_\_ (1986), "Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior; Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior", *Revista de la Educación Superior*, núm. 60, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_ (s/f), *Documentos básicos*.
- Fuentes Molinar, Olac (1984), "Las épocas de la universidad mexicana: notas para una periodización", en Graciela Lechuga (comp.), *Ideología de la Revolución Mexicana*, México, UAM-Xochimilco.
- \_\_\_\_ (1991), "Las cuestiones críticas en educación superior", *Universidad Futura*, vol. 3, núm. 8/9, México, UAM-Azcapotzalco.
- González Cosío, Arturo (1968), *Historia estadística de la Universidad, 1910-1967*, México, UNAM.

- INEGI (2010), *Estadísticas históricas de México 2009*, México, INEGI, <http://www.bicentenario.inegi.org.mx/publicaciones/default.asp>.
- \_\_\_\_\_, Banco de Información Económica, Sistema de Cuentas Nacionales de México, <http://www.inegi.gob.mx>.
- IPN (Instituto Politécnico Nacional) (2010), *Cronología histórica, 1843-2000*, México, IPN, <http://www.mexicomaxico.org/IPN/CronoIPN.htm>.
- Krauze, Enrique (1997), *La presidencia imperial*, México, Tusquets Editores.
- Latapí S., Pablo (1978), *Análisis de un sexenio de educación en México*, México, Nueva Imagen.
- Larroyo, Francisco (1947), *Historia comparada de la educación en México*, 8ª ed., México, Porrúa.
- López Mateos, Adolfo (1959), *Primer Informe de Gobierno*.
- López Z., Romualdo (1996), *El financiamiento de la educación superior, 1982-1994*, México, ANUIES (Biblioteca de la Educación Superior).
- Mendoza R., Javier (2001), *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*, México, UNAM, CESU/Plaza y Valdés.
- \_\_\_\_\_, (2002), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, UNAM, CESU/Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_, (2007), *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de la educación superior: papel de la ANUIES y resultados en el periodo 2001-2007*, México, IISUE/UNAM/ANUIES.
- Murayama, Ciro (1997), *El financiamiento público a la educación superior en México*, México, ANUIES (Temas de hoy en la educación superior, 18).
- \_\_\_\_\_, (2009), *La economía política de la educación superior en México*, México, ANUIES (Temas de hoy en la educación superior, 25).
- Obregón, Álvaro (1924), *Cuarto Informe de Gobierno*.
- Ordorika, Imanol (2006), *La disputa por el campus*, México, UNAM, CESU/Plaza y Valdés.
- Ornelas, Carlos (1995), *El sistema educativo mexicano: transición de fin de siglo*, México, CIDE/Nafin/FCE.
- Ortiz Rubio, Pascual (1931), *Segundo Informe de Gobierno*.
- \_\_\_\_\_, (1932), *Tercer Informe de Gobierno*.
- Rubio O., Julio (2006), *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Cortines, Adolfo (1953), *Primer Informe de Gobierno*.
- \_\_\_\_\_, (1957), *Quinto Informe de Gobierno*.
- SEP (1929), *Noticia estadística sobre la educación pública en México correspondiente al año 1927*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- \_\_\_\_\_, (1959), *Acción educativa del gobierno mexicano, 1959-1960*, México, SEP.
- \_\_\_\_\_, (1964), *Obra educativa en el sexenio 1958-1964*, México, SEP.
- \_\_\_\_\_, (1970), *La educación pública en México, 1964-1970*, México, SEP.

- \_\_\_\_ (1984), *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1983-1988*, México, SEP.
- \_\_\_\_ (1990), *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, SEP.
- \_\_\_\_ (1995), *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, SEP.
- \_\_\_\_ (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP.
- \_\_\_\_ (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.
- \_\_\_\_ (2008), "Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000-2010*, [http:// www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).
- Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños (coords.) (1981), *Historia de la educación pública en México*, México, FCE/SEP.
- Subsecretaría de Educación Superior (2006), *Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior*, México, SEP, <http://www.ses4.sep.gob.mx>.
- UNAM (1960), *Anuario estadístico de 1959*, México, UNAM.
- Vasconcelos, José (1981), *Textos sobre educación*, México, SEP (SepOchentas).



# EL POSGRADO Y LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN COMO COMPONENTES BÁSICOS DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

ELIA MARÚM ESPINOZA

## INTRODUCCIÓN

LOS PROCESOS DE CAMBIO Y TRANSFORMACIÓN que ha venido enfrentando nuestro país se enmarcan en los vertiginosos cambios mundiales en lo geopolítico, tecnológico, económico, medioambiental, social, cultural, demográfico, pero signados por la desigualdad social, y también por la irrupción de desafíos asociados a la extendida apertura económica y comercial, así como a la fuerte exposición a la interrelación ampliada con otras naciones en la lógica de la globalización. Estos cambios han implicado importantes decisiones gubernamentales en el marco de las políticas públicas para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, articuladas a la formación de recursos humanos de alta calificación (posgraduados) en las diferentes áreas del conocimiento, para avanzar en la construcción de elementos que posibiliten enfrentar los grandes problemas nacionales y generar propuestas y dinámicas que, en forma visionaria, enfrenten exitosamente los rezagos sociales y pongan a México en la senda sostenible del desarrollo basado en el conocimiento aplicado por una fuerza laboral de alta calificación y una ciudadanía responsable y participativa.

Nuestro país enfrenta nuevos retos derivados de la situación económica mundial, del papel que cumple en la división mundial del trabajo y en los procesos de la geopolítica y economía mundial y de la fuerte exposición que tenemos a muchos de los procesos generados en el exterior, por lo que se ha planteado como un objetivo estratégico, en las acciones gubernamentales, “reducir la dependencia tecnológica del extranjero, adoptando una estrategia donde se estimule la creatividad y la capacidad emprendedora de la industria nacional” (Conacyt, 2010), dependencia generada tanto por las condiciones históricas de nuestro pasado colonial como por la persistencia de rezagos estructurales en materia social y económica, y que no pueden seguir prevaleciendo sin poner en riesgo al país, por lo que se ha definido, en la visión a futuro de la nación que debe impulsar el Estado, el

nuevo papel de la ciencia y la tecnología y de la investigación para generarla, difundirla y aplicarla, como actividades consideradas estratégicas y centrales para el desarrollo actual de las economías. En México estas actividades son realizadas preponderantemente por las instituciones de educación superior públicas, lo cual obliga a reforzar el compromiso social de estas instituciones.

No se trata de un reto menor en las actuales circunstancias de amplia apertura económica y comercial nacional, pues, como dice Mayer-Foulkes (2010: 63-64),

[...] con el libre comercio los sectores de innovación y producción tienden a distribuirse en los distintos países en proporción a su capacidad productiva, lo cual genera divergencias debido a las ventajas que trae consigo innovar en muchos sectores a la vez. Una solución posible a este problema es coordinar tanto el desarrollo del conocimiento y de capital humano como la transferencia de tecnología con la promoción de exportaciones [...] ya que la IED (inversión extranjera directa) produce incentivos desiguales para la innovación, los cuales favorecen a los países de vanguardia y desplazan la innovación en los países receptores de inversión extranjera directa. Lo positivo es que cuando el comercio y la IED se han regulado para lograr transferencia de tecnología y proteger lo suficiente los sectores internos (como en China recientemente y en el este de Asia en años anteriores), han demostrado ser instrumentos poderosos para lograr un crecimiento milagroso que conduce al desarrollo.

Esas condiciones aún no se han dado en México (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2008) y se requiere reenfocar los esfuerzos en aras de alcanzarlas.

Por ello, la investigación científica y tecnológica, así como su estrecha interrelación con la formación de recursos humanos de alta calificación en el posgrado, son elementos nodales en el sistema educativo y en el de ciencia y tecnología, y deben ser reconsiderados desde las políticas públicas y desde el proyecto de nación para asegurar a México su tránsito hacia una de las sociedades del conocimiento que haya eliminado sus rezagos estructurales, su desigualdad social, y haya construido las bases sustentables de su desarrollo.

La construcción de sociedades del conocimiento (UNESCO, 2005; World Bank, 2002), como tendencia de largo plazo o como propuesta a las megatendencias del desarrollo de las sociedades actuales, tiene ya en el presente un elemento concreto: la economía del conocimiento. En especial, para la producción y los servicios, el conocimiento se ha convertido en el mecanis-

mo más importante para crear alto valor agregado, por lo que las posibilidades de crecimiento de una economía y la traducción de éste en empleos de calidad con salarios adecuados que aseguren una buena calidad de vida, así como la sustentabilidad de estas condiciones, depende de la intensidad y amplitud con que una nación impulse la educación, la ciencia y la tecnología y la innovación, para que su desarrollo construya las bases de una inserción adecuada y beneficiosa en el concierto de la economía mundial.

Para impulsar y asegurar la generación de actividades económicas de alto valor agregado y para construir una ciudadanía consciente y democrática en una de las sociedades del conocimiento, se ha reconocido la necesaria articulación de las partes que forman el llamado triángulo del conocimiento: educación, investigación, innovación, y la actuación conjunta y complementada de las instituciones de educación superior (IES), el Estado y las empresas privadas que, como una triple hélice (Etzkowitz y Zhou, 2006), mantienen el desarrollo de un país. En esta triple hélice, concebida para los países desarrollados, las IES son generadoras y difusoras del conocimiento; el Estado es concebido como garante de un marco regulatorio adecuado y como generador de condiciones para el crecimiento económico, y las empresas, como aplicadoras de ese conocimiento, generando empleo estable y de calidad, y nuevas oportunidades de negocios. Para México, este triángulo no tiene aún igualmente desarrollados sus lados, y la triple hélice presenta desafíos mayores, ya que el Estado debe fortalecer su función de rector del desarrollo económico y no ser sólo un agente propiciatorio, y en este esquema, al igual que en el modelo de la triple hélice, el sector social no aparece (y sería la cuarta hélice) y es fundamental en las nuevas formas participativas de generar conocimiento, como lo señala Gibbons (1998: 67), ya que estas nuevas formas reclaman fortalecer los vínculos de las IES con la comunidad más amplia, no sólo con el sector productivo, así como reconstruir la interacción con estas comunidades que las sustentan.

De ahí que las políticas públicas para la educación, la ciencia y la tecnología deban convertirse, como bien señala el Programa Especial de Ciencia y Tecnología (Conacyt, 2008), en políticas de Estado, a las que se requiere integrar la innovación, como parte de una política general de desarrollo del país para impulsar el proyecto de nación y para garantizar a este proyecto un marco nacional de acuerdos básicos, un lugar más adecuado en la división internacional del trabajo y en el concierto de las naciones. Este necesario reposicionamiento de México en el contexto mundial implica cambios importantes en el sistema educativo y en especial en el subsistema de educación superior y en sus articulaciones con el sistema de ciencia, tecnología e innovación, y en general con la producción de conocimiento y la nueva for-

mación de personas con alta calificación académica y probadas competencias para la innovación.

Ya en 2007 el Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología (Conacyt, 2007: 70) señalaba, e incluso lo ilustraba de manera didáctica con un esquema que titulaba el círculo virtuoso del posgrado y la investigación para el desarrollo del país, que empezaba con la asignación creciente y sostenida de recursos presupuestales para la investigación y el desarrollo tecnológico, la cual se traduce en mejor educación superior, en patentes, publicaciones y desarrollo tecnológico que apoya y fortalece al sector productivo.<sup>1</sup> Se generan así mayores posibilidades de inversión, que se traducen en inversión privada productiva, y con ello se impulsa el crecimiento de la investigación y el posgrado, reeditando de nuevo en mejor educación y más y mejores resultados de la investigación. Por todo ello, se concluye que para alcanzar el desarrollo económico y social de México, primero hay que hacer más y mejores inversiones en educación superior, ciencia y tecnología que favorezcan la innovación, y no al revés.

Si bien la Secretaría de Educación Pública es la responsable del gobierno federal como cabeza de todo el sistema educativo mexicano en todos sus niveles, y por ello tiene una contribución fundamental en el trípode educación-conocimiento-innovación al encargarse de impulsar y coordinar el funcionamiento y desarrollo de las instituciones de educación superior, tiene una responsabilidad especial y directa que comparte con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), en el Sistema de Centros Públicos de Investigación. Este sistema, junto con las diferentes sedes que tiene a lo largo del territorio nacional el Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav), organismo descentralizado del Instituto Politécnico Nacional (IPN), son actores que, fuera del ámbito de las universidades públicas y algunas cuantas instituciones de educación superior privada, han cumplido un papel de primera importancia en la formación de posgrado, así como en la generación de conocimientos a partir de la investigación científica y tecnológica. Por ello, este capítulo se propone describir las pautas generales del desarrollo del posgrado y de las instituciones no universitarias que llevan a cabo funciones de investigación científica, centrándose en estos dos actores institucionales, así como también proponer el planteamiento de algunos de los retos e innovaciones que lo interpelen.

<sup>1</sup> En este esquema el sector social no aparece.

LA CREACIÓN DEL SISTEMA  
DE CENTROS PÚBLICOS DE INVESTIGACIÓN: UN RETO HISTÓRICO

En el caso de México existen y han existido esfuerzos y decisiones gubernamentales para descentralizar las actividades de investigación y posgrado, buscando avanzar hacia el equilibrio que necesita el desarrollo de las diferentes regiones del país, dada la alta y hasta excesiva centralización de estas actividades en la capital del país y sus zonas aledañas. La descentralización como principio de gestión pública inspiró la creación de centros regionales de investigación que además de producir, aplicar y difundir conocimiento científico y tecnológico, formaran recursos humanos de alta calificación para las necesidades nacionales y en especial para las de las regiones donde se ubicaron.

Sin embargo, la sola descentralización no generaba el aprovechamiento pleno de la potencialidad de estos organismos; se hacía necesario un núcleo vertebrador en su gestión académica, presupuestal y administrativa. Por lo anterior, resulta novedosa la creación del Sistema de Centros Públicos de Investigación (SCPI), ya que se trata de una centralización administrativa para favorecer la descentralización funcional de los centros, de manera que, como partes de un sistema, funcionaran de manera individual pero con objetivos compartidos, finalidades armonizadas y complementación de recursos, lo que construiría la base para impulsar importantes sinergias.

Es aquí donde se ubica la decisión tomada en 1992 por la Secretaría de Educación Pública (SEP), como cabeza que guía al sector educativo, y la del Conacyt, como responsable del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación nacionales, para articular los esfuerzos de varios organismos públicos y sociales en un sistema armónico que permita generar sinergias y superar la atomización y dispersión de esfuerzos y recursos. Para ello se creó el Sistema de Centros Públicos de Investigación, elemento importante para el sistema de educación superior y para el sistema de ciencia, tecnología e innovación de México, con lo cual se buscó fortalecer la generación, aplicación y circulación del conocimiento científico y tecnológico, así como la formación de recursos humanos de alta calificación en posgrados de calidad, pues son ellos quienes realizan la investigación y la docencia de manera integral y armónica.

Los centros que ahora forman el SCPI en su mayoría fueron creados en las últimas tres décadas y cubren prácticamente todas las áreas del conocimiento. Las sedes y subsedes de estos centros están presentes en 60 ciudades y localidades, en 30 de las 32 entidades federativas del país. Los grupos de investigación

altamente especializados que trabajan en ellos desarrollan proyectos de fuerte vinculación con el entorno local y nacional, de modo que representan un elemento estratégico y un capital invaluable para el sistema educativo nacional y para potenciar las posibilidades del desarrollo local, regional y nacional.

Las instituciones académicas que se integraron en el SCPI tenían diferentes centros de adscripción en la SEP, distinta localización geográfica en todo el territorio nacional, diversa naturaleza institucional y académica, variada naturaleza jurídica —había asociaciones civiles, sociedades civiles, corporativos, fideicomisos, organismos públicos—, y con formas de organización múltiple también, como colegios, centros de investigación, institutos de investigación. Por si estas variadas características fueran poca cosa, los grados de complejidad de esta integración aumentaron, puesto que debían incorporarse, bajo una sola responsabilidad administrativa y de gestión, organizaciones con regímenes laborales diferentes, ya fuese por su autonomía o porque formaban parte del gobierno federal o del gobierno de alguna de las entidades federativas, o porque tenían algún régimen del derecho privado, como las asociaciones civiles, y, por ello mismo, con sistemas de prestaciones en regímenes diferentes, como son el del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Todo ello refleja el alto grado de dificultad que implicó la decisión de integrar orgánica y administrativamente 27 instituciones diversas en una sola directriz administrativa.

Así, con el oficio número 1.0.0031, de fecha 28 de febrero de 1992, por acuerdo del secretario de Educación Pública, se estableció el subsector de ciencia y tecnología, denominado Sistema SEP-Conacyt, con objeto de agrupar los centros e instituciones de investigación coordinadas por el sector de Educación Pública y de los que anteriormente estaban a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), por lo que a partir del primero de marzo de ese año se incorporaron al Conacyt las funciones de coordinación sectorial que venía ejerciendo la SPP, e hizo la propuesta de crear una coordinación que se convirtiera en una dirección adjunta en el Conacyt, que atendiera a estas variadas instituciones académicas organizadas en el Sistema de Centros Públicos de Investigación y se encargara de realizar las funciones incorporadas al Conacyt.

Con la Ley para el Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica, de mayo de 1999, se genera la figura jurídica de Centros Públicos de Investigación, que da cabida a la mayoría de los centros del Sistema SEP-Conacyt. El 4 de diciembre de 2001, el ejecutivo promovió ante el Congreso de la Unión una iniciativa de decreto de una nueva Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y para adicionar y reformar la Ley para el

Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, en cuyo artículo tercero transitorio se estableció que el Conacyt ejercerá las funciones de coordinación sectorial que conforme a las leyes y demás ordenamientos corresponde a las dependencias coordinadoras de sector. El 3 de abril de 2003 se aprobó el acuerdo por el que se resectorizan las entidades paraestatales que conforman el Sistema de Centros Públicos Conacyt, en el sector coordinado por el Conacyt, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de abril del mismo año. En el artículo primero de este acuerdo se establece que las entidades paraestatales que conforman el Sistema de Centros Públicos Conacyt quedan sectorizadas en un régimen especial de coordinación sectorial, en el Conacyt, y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, publicado en el *Diario Oficial* el 30 de diciembre de 2002, se constituyó el ramo administrativo 38 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Los 27 centros que forman el Sistema de Centros Públicos de Investigación fueron agrupados por área de conocimiento, 10 en la de Ciencias Exactas y Naturales, 8 en Ciencias Sociales y Humanidades y 9 en Desarrollo Tecnológico y Servicios, como se presenta a continuación:

#### Ciencias Sociales y Humanidades

<i>Nombre</i>	<i>Ubicación sede</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)	D.F.
Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)	D.F.
Centro de Investigación y Geografía Geomática (GEO)	D.F.
El Colegio de la Frontera Norte, A. C. (Colef)	Baja California Norte
El Colegio de Michoacán, A. C. (Colmich)	Michoacán
El Colegio de San Luis, A. C. (Colsan)	San Luis Potosí
El Colegio de la Frontera Sur (Ecosur)	Chiapas
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Mora)	D.F.

#### Ciencias Exactas y Naturales

<i>Nombre</i>	<i>Ubicación sede</i>
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. (CIAD)	Sonora
Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C. (Cibnor)	Baja California Sur
Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada (CICESE)	Baja California Norte

<i>Nombre</i>	<i>Ubicación sede</i>
Centro de Investigación Científica de Yucatán, A. C. (CICY)	Yucatán
Centro de Investigación en Matemáticas, A. C. (Cimat)	Guanajuato
Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S. C. (Cimav)	Sinaloa
Centro de Investigaciones en Óptica, A. C. (CIO)	Guanajuato
Instituto de Ecología, A. C. (Inecol)	Veracruz
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE)	Puebla
Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A. C. (IPICYT)	San Luis Potosí
<b>Desarrollo Tecnológico y Servicios</b>	
<i>Nombre</i>	<i>Ubicación sede</i>
Centro de Investigación Aplicada en Tecnologías Competitivas, A. C. (Ciatec)	Guanajuato
Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A. C. (Ciatej)	Jalisco
Centro de Tecnología Avanzada, A. C. (Ciateq)	Querétaro
Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial (Cidesi)	Querétaro
Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S. C. (Cideteq)	Querétaro
Centro de Investigación en Química Aplicada (CIQA)	Coahuila
Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S. A. de C. V. (Comimsa)	Coahuila
Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (Fiderh)	D.F.

El Sistema de Centros Públicos de Investigación ha conformado una red de mas de 330 laboratorios de investigación y desarrollo tecnológico. Cuenta con estaciones de monitoreo sismológico y mareográfico, posee barcos de investigación oceanográfica, jardines botánicos y herbarios regionales; además, participa en parques y reservas ecológicas, cuenta con diverso equipo científico de alta precisión, así como con una red de bibliotecas ubicadas en todas sus sedes del territorio nacional, las cuales cuentan con uno de los acervos bibliográficos especializados más importantes del país, por lo que constituye, fuera del subsistema universitario, uno de los pilares mas sólidos de la generación, aplicación y difusión del conocimiento en México.

En el SCPI se aprecia una clara articulación entre el sistema y su entorno social, y destaca por su vinculación con la sociedad, por la multiplicidad de proyectos de vinculación con la sociedad mexicana y el entorno internacional y por los montos en la captación de recursos adicionales a los otorgados

por el gobierno federal. Es un Sistema evaluado periódicamente de manera integral en lo financiero y lo académico, y en su impacto.

Los centros del scpi y sus sedes tienen un fuerte liderazgo local, regional y nacional y un posicionamiento y reconocimiento nacional e internacional, a más de que representan una oferta regional de la mayor relevancia para revertir el centralismo en la ciencia y tecnología y en la oferta de posgrado, así como para fortalecer las capacidades locales de desarrollo. El carácter de sistema abierto y en rápida evolución hacia diseños institucionales más modernos y flexibles le dan coherencia y mayor potencialidad como plataforma de Centros Públicos de Investigación. Es reconocida su riqueza en líneas de investigación y formación de recursos humanos con énfasis en las convergencias con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y con las del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Su experiencia, potencial y oportunidades especiales de vinculación con el sector productivo (tanto en el campo de la industria y los servicios, como en las unidades de producción rural), con la gestión pública en sus diversos niveles, con el resto de la comunidad científica, con las comunidades y con la sociedad en general, son una importante plataforma para lograr el desarrollo nacional.

#### EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL EN EL PANORAMA EDUCATIVO DE MÉXICO

En el conjunto de centros de investigación no universitarios destaca el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav-IPN), institución líder en investigación en muchos de los campos de la ciencia y la tecnología y una de las más importantes en la oferta de posgrado en estos campos. Este centro fue creado por decreto presidencial expedido por el licenciado Adolfo López Mateos el 17 de abril de 1961, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y modificado posteriormente por el decreto expedido por el presidente López Portillo el 17 de septiembre, donde se confirma que el Cinvestav mantendrá su carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Su organización departamental y su naturaleza científico-técnica fueron una innovación en el sistema educativo mexicano. Los departamentos con los que inició su funcionamiento fueron Fisiología, Matemáticas, Física, Bioquímica e Ingeniería, con un total de 16 profesores de tiempo completo. Actualmente realiza estas tareas básicamente dentro de cuatro áreas del co-

nocimiento: Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Biológicas y de la Salud, Tecnología y Ciencias de la Ingeniería, y Ciencias Sociales y Humanidades. Hoy en día, el centro cuenta con 28 departamentos y secciones académicos, organizados en 9 unidades: dos localizadas en la ciudad de México y 7 en ciudades de varias entidades federativas del país: Guadalajara, Jalisco; Irapuato, Guanajuato; Mérida, Yucatán; Monterrey, Nuevo León; Querétaro, Querétaro; Saltillo, Coahuila, y Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Desde su creación, el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN es un referente nacional en lo que respecta a investigación científica y formación de recursos humanos en el nivel de posgrado. Los numerosos reconocimientos nacionales e internacionales de su planta docente, la conocida calidad de sus posgrados, avalada por diversos organismos acreditadores, nacionales e internacionales, pero sobre todo la intensidad del trabajo cotidiano, hacen del Cinvestav la institución líder en México en investigación científica y tecnológica y en la formación de posgrados en estas áreas, ya que además de la realización de investigación básica y aplicada de carácter científico y tecnológico, el centro tiene la función de formar investigadores especializados con nivel de posgrado, y expertos en diversas disciplinas científicas y tecnológicas, para lo cual cuenta con una oferta educativa de 28 maestrías y 28 doctorados, programas educativos reconocidos en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del Conacyt (PNPC), lo que lo convierte en la institución que ocupa el primer lugar nacional en programas de maestría y doctorado competentes de nivel internacional en el PNPC, el segundo lugar en producción nacional total de artículos por investigador miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), y el segundo lugar nacional en premios de la Academia Mexicana de Ciencias

A 50 años de su creación, el Cinvestav ha graduado a 8 380 alumnos, de los cuales 2 310 son de doctorado y 6 070 de maestría; cuenta con laboratorios especializados de investigación, plantas piloto, servicios tecnológicos altamente especializados y también con bibliotecas altamente especializadas.

*Naturaleza institucional y áreas de especialización  
de las unidades del Cinvestav*

En la ciudad de México, Distrito Federal, el Cinvestav tiene dos unidades, la Unidad Zacatenco, donde inició operaciones en 1961 y donde se ubica su administración central, encabezada por una Dirección General, y la Unidad Sur Coapa, creada en 1999, donde se ubica el Departamento de Investigaciones Educativas.

En la Unidad Zacatenco se encuentran los departamentos de Biología Celular; Biomedicina Molecular; Bioquímica; Biotecnología y Bioingeniería; Computación; Control Automático; Farmacobiología; Farmacología; Fisiología, Biofísica y Neurociencias; Física; Genética y Biología Molecular; Infecciosa y Patogénesis Molecular; Ingeniería Eléctrica, con las secciones de Bioelectrónica, Comunicaciones, Electrónica del Estado Sólido y Mecatrónica; Matemáticas; Matemática Educativa; Química y Toxicología. Se ubica también en la capital del país la sección Metodología y Teoría de la Ciencia.

Sus siete unidades fuera de la capital tienen especialidades diferentes, orientadas hacia las necesidades de las regiones donde se ubican. Ellas son, en orden cronológico:

- 1) La *Unidad Mérida*, creada en 1980, está organizada en tres departamentos académicos para realizar investigación científica en los campos de Ecología Humana, Física y Ciencias del Mar.
- 2) La *Unidad Irapuato*, creada en 1981, trabaja en el campo agroalimentario en dos departamentos: Ingeniería Genética de Plantas, y Biotecnología y Bioquímica. En el año 2004 se creó en esta unidad el Laboratorio Nacional de Genómica para la Biodiversidad con la finalidad de conjuntar grupos interdisciplinarios de investigación de punta y generar conocimiento genético sobre la biodiversidad mexicana y su uso sustentable.
- 3) La *Unidad Saltillo*, creada en 1985, se ha especializado en las áreas de Metalurgia, Cerámica, Robótica y Manufactura Avanzada, y en Recursos Naturales y Energéticos.
- 4) La *Unidad Guadalajara* realiza actividades de investigación y desarrollo tecnológico en ingeniería eléctrica, electrónica y computación, así como en áreas afines, tanto en el ámbito académico como en sectores productivos locales, nacionales e internacionales.
- 5) La *Unidad Querétaro* fue creada en junio del año 2000, después de cinco años de actividades como Laboratorio de Investigación en Materiales, con la misión de formar especialistas de alto nivel y de realizar investigación básica y aplicada en el área de Ciencia e Ingeniería de Materiales. A partir de 2006 es además una de las sedes del Departamento de Matemáticas del Cinvestav-Zacatenco, y se da la opción a los estudiantes de atender el posgrado desde esta unidad.
- 6) El Laboratorio de Tecnologías de Información de la *Unidad Tamaulipas* comenzó sus operaciones en julio de 2006 como parte de una iniciativa del Cinvestav apoyada por el gobierno del estado de Tamaulipas. El centro está enfocado a la investigación, desarrollo tecnológico

y formación de recursos humanos en el nivel de posgrado en Tecnologías de Información.

- 7) La *Unidad Monterrey* se fundó en octubre de 2005 con los propósitos de realizar investigación científica y tecnológica interdisciplinaria, así como de formar recursos humanos de la más alta calidad en las áreas de Investigación en Educación en Ciencias y de Ingeniería y Física Biomédicas.

Puede observarse, en la ubicación de las unidades del Cinvestav, así como en la naturaleza de su quehacer científico y académico, la vocación predominante por las áreas de las ciencias básicas y aplicadas, pero, sobre todo, por el perfil y las vocaciones de las regiones donde se ubican, por lo que sus aportes son fundamentales para el desarrollo de las mismas.

En el cuadro 1 puede observarse que el Cinvestav, como una sola institución, aporta la totalidad de los proyectos del área de Ciencias Biológicas y de la Salud, casi la cuarta parte de los proyectos de Tecnología y Ciencias de Ingeniería, y en conjunto su trabajo aporta 13% del total de los proyectos de los centros que se hallan bajo la responsabilidad del Conacyt, lo que revela la importancia de esta institución en el contexto nacional de la ciencia, la tecnología y la innovación, además de ser también estratégico en la formación de posgraduados.

En cuanto a la formación en posgrado, el Cinvestav ha ejercido un liderazgo nacional y sus programas y egresados cuentan con un amplio reconocimiento internacional.

#### APORTES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS NO UNIVERSITARIAS A LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

La economía del conocimiento, la tendencia hacia la construcción de sociedades del conocimiento y las nuevas formas de generar conocimiento están impactando la organización y el funcionamiento de las instituciones de educación superior y la forma de realizar investigación en el mundo, ya que estas instituciones

se han formado en torno a la producción de conocimiento según la modalidad 1. En esta modalidad, la investigación se organiza de acuerdo con la estructura de las disciplinas científicas y los planes de estudio, alrededor del conocimiento que producen las disciplinas. [...] los planes de investigación son determinados mundialmente en cierta medida por los grupos colegiados de las disciplinas y que,

CUADRO 1. *Proyectos de investigación por área del conocimiento, 2009*

Áreas	Centros	% Centros			Total	%
	Conacyt	Conacyt	Cinvestav	Cinvestav		
Ciencias Exactas y Naturales	1 944	94.60	111	5.40	2 055	100.0
Ciencias Biológicas y de la Salud	0	0.00	193	100.00	193	100.0
Tecnología y Ciencias de Ingeniería	758	76.88	228	23.12	986	100.0
Ciencias Sociales y Humanidades	962	98.26	17	1.74	979	100.0
<i>Total</i>	<i>3 664</i>	<i>86.97</i>	<i>549</i>	<i>13.03</i>	<i>4 213</i>	<i>100.0</i>

Fuente: [http://ww.conacyt.gob.mx/Centros/Anuarios\\_Indicadores/Indicadores%20Anuario%202009.pdf](http://ww.conacyt.gob.mx/Centros/Anuarios_Indicadores/Indicadores%20Anuario%202009.pdf).

también en cierta medida, hay marcadas semejanzas entre los programas de enseñanza de las ciencias duras y las ciencias sociales de las universidades de todo el mundo. Puesto que la modalidad 1 depende de la utilización de métodos e instrumentos cada vez mas avanzados, los planes de investigación científica en todo el mundo los deciden en mayor o menor grado los países más ricos. Se deduce que los países que no disfrutan de una situación económica tan buena se verán obligados a aceptar problemas y prioridades de investigación que interesan poco o nada a los primeros. No obstante, si quieren participar en el plano internacional —y la mayoría lo quiere—, deben seguir los planes determinados por la comunidad científica mundial. [...] la ciencia avanza según sus propios procesos internos y éstos generan la diversidad de problemas que, en opinión de los grupos colegiados pertinentes, son los que se deben abordar [Gibbons, 1998: 59].

De esta manera se generó, involuntariamente, cierta lejanía respecto del contexto social.

La creación del Sistema de Centros Públicos de Investigación y la decisión de descentralizar el Cinvestav y crear unidades a lo largo del país obedecen en buena medida a la necesidad de acortar esta lejanía, por lo que en forma visionaria se orientaron hacia las necesidades regionales con estructuras y mecanismos que les facilitaron la integración con las comunidades regionales, adelantándose parcialmente a la nueva manera de construir conocimiento. En esta nueva forma, denominada modo 2 (Gibbons *et al.*, 1997), se aplican reglas distintas y es diferente la forma en que se organiza y planea la

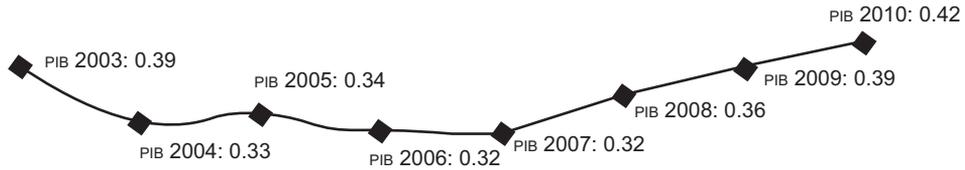
investigación, se trabaja en equipos relativamente transitorios en problemas que se especifican en un proceso social muy complejo, y se mueven de acuerdo con los dictados del interés que suscita el problema. La investigación se realiza en el contexto de aplicación, con el propósito de entender sistemas complejos y con la participación de especialistas procedentes de multitud de instituciones agrupados con flexibilidad.

El SCPI ha mostrado vitalidad y dinamismo como una plataforma que presenta un importante potencial para el despliegue de las políticas públicas y de Estado aplicadas a la ciencia, la tecnología y la innovación, y para hacer realidad los objetivos y metas que lleven a reforzar la investigación científica de alta calidad internacional pero de aplicación nacional y local para la solución de los grandes problemas y rezagos sociales, y que sea el nicho y plataforma para la formación de recursos humanos de alto nivel, para generar una vinculación permanente y creciente con las instituciones de educación superior, con usuarios de los sectores productivo, público y social, y para continuar impulsando redes de cooperación de investigación-empresa que dan origen a nuevos negocios de base tecnológica que generen empleo estable y de calidad.

#### RECURSOS PÚBLICOS, ESFUERZOS Y RESULTADOS

Si bien el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012 presenta un claro diagnóstico estratégico de la situación actual del sector de ciencia y tecnología, así como del posgrado a él asociado, y plantea con extrema claridad una serie de lineamientos, objetivos y metas para que estas actividades sean pilares del desarrollo humano sostenible de México, la implantación de las políticas públicas que se requieren para hacerlos realidad se ha quedado a la zaga. Del año 2003 al año 2009 la proporción del gasto federal en ciencia y tecnología permaneció prácticamente igual, con una ligera tendencia a la baja en los años intermedios de este periodo, pero en una proporción muy baja, 0.39, como se muestra en la gráfica 1. En 2010 esta relación subió a 0.42, pero este ligero ascenso deja la relación en un nivel inferior a los mínimos recomendados por organizaciones internacionales como la OCDE, que señala al menos 1%, y en desventaja con las proporciones que le destinan países que son nuestros competidores, ya que el gasto invertido en investigación y desarrollo en los Estados Unidos y Japón es de alrededor de 3% de su PIB; esto representa un enorme reto para la conformación del gasto público y para su financiamiento.

El esfuerzo de descentralización y respuesta local a las demandas de generación y aplicación del conocimiento que han significado la creación y el

GRÁFICA 1. *GFCYT/PIB 2003-2010*

Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2003-2010, e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

fortalecimiento del SCPI, tampoco se ha visto reflejado en el interior de la distribución del gasto federal en ciencia y tecnología, pues al crecer las demandas y áreas de atención del Conacyt y no crecer en igual proporción los recursos públicos que se le asignan, este consejo ha ido reduciendo la participación de los Centros Conacyt dentro de su gasto (véase el cuadro 2), y, por consiguiente, se ha reducido también la proporción de recursos que se le destinan como porcentaje del gasto federal.

Se plantea entonces la urgente necesidad de vincular los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y su Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, con la construcción del presupuesto gubernamental, asignando en éste las prioridades que requiere el sector como reconocimiento de su papel estratégico para el desarrollo nacional.

CUADRO 2. *Gasto federal ejercido en ciencia y tecnología por sector administrativo*

Año	Gasto federal en Ciencia y tecnología	Gasto Conacyt	Gasto Centros Conacyt	% Gasto Centros Conacyt/gasto federal	% Gasto Centros Conacyt/gasto Conacyt
2007	35 831.71	5 780.68	5 184.18	14.5	89.7
2008	43 829.18	8 240.73	5 707.41	13.0	69.3
2009	45 973.60	10 554.36	6 365.31	13.8	60.3
2010	47 373.29	12 353.33	6 002.75	12.7	48.6

Fuente: <http://www.siiicyt.gob.mx/siiicyt/docs/InformeGobierno/4-Inf-Gob-2006-2012.pdf>.

EL POSGRADO COMO VÉRTICE ESTRATÉGICO DE LA FORMACIÓN DE ALTA CALIFICACIÓN  
PARA EL CONOCIMIENTO Y LA INNOVACIÓN

El posgrado, como el más alto nivel educativo, en México está dividido en tres niveles: la especialidad, la maestría y el doctorado, niveles que habilitan, respectivamente, quienes los cursan para ampliar un área de su formación de licenciatura, para ampliar y profundizar un campo del conocimiento y para realizar investigación original y de frontera del conocimiento, así como también para coordinar grupos de investigación. Por ello se ha considerado en algunos países, como es el caso de los que forman la Unión Europea, que la licenciatura se reduzca en tiempo de formación para que en ella se den sólo los componentes generales y básicos de la formación, y que la profundización y especialización de esta formación se realice en el posgrado<sup>2</sup> (Surssock y Smidt, 2011), propuesta que es tan innovadora como polémica, ya que al ser muy alto el costo del posgrado, se puede dar una restricción en el acceso educativo, apartando a la educación de su condición de bien público y derecho social.

Como se ha señalado, el conocimiento se ha convertido en el pivote del desarrollo y en el elemento que genera mayor valor agregado y, con ello, mayores posibilidades de sustentabilidad y calidad de vida. El conocimiento se ha seguido desarrollando en disciplinas, pero está transitando a nuevas formas de construirse basadas en la interdisciplina y la transdisciplina, centradas en el problema real por resolver, no en los que señale o interesen a la disciplina, por lo que se produce en diversos ámbitos y muchas veces en los más cercanos a su aplicación, junto con la participación de quienes están en el problema, usan intensivamente para su construcción y difusión las redes de internet y requieren personal de alta calificación para su generación y utilización. De ahí que el posgrado esté cobrando cada vez mayor relevancia en la formación y que su relación con la investigación sea cada vez mas estrecha e inseparable.

La fuerza laboral calificada para desarrollar la industria como eje del desarrollo mexicano requirió la ampliación de la oferta educativa de pregrado, licenciaturas, carreras técnicas, y de un escaso porcentaje de fuerza laboral altamente calificada en estudios de posgrado. El posgrado “representa el más alto nivel del sistema educativo y constituye la estrategia principal para la formación de los profesionales altamente especializados que requieren las industrias, las empresas, la cultura, el arte, la economía, la medicina, la política, las ciencias; en fin, todos los campos de la vida social. Este nivel educa-

<sup>2</sup> Planteamiento del Acuerdo de Bolonia y del proceso derivado del mismo.

tivo constituye, además, la base para el desarrollo de la investigación científica, no sólo porque forma a la mayoría del personal que se dedica a esas tareas, sino también porque un número importante de estudios originales se realizan como parte de la formación de estos profesionales” (Comepo, s/f).

En las sociedades del conocimiento éste es un bien que fluye ampliamente y está a disposición de toda la sociedad: es un conocimiento distribuido.

[...] el significado de la producción distribuida de conocimiento en el caso de las universidades, y, para ella, el cambio principal es que la producción de conocimiento y su divulgación —investigación y enseñanza— ya no son actividades independientes, cuasimonopolistas que llevan a cabo en el relativo aislamiento de la institución [...] el verdadero reto para las universidades del sistema distribuido de producción de conocimiento será ponerse a la delantera en la capacitación de los trabajadores del conocimiento, individuos especializados y creativos en la tarea de aprovechar el conocimiento que se haya producido en alguna otra parte de un sistema distribuido mundialmente [Gibbon, 1998: 68].

Sin embargo,

el desarrollo de la educación de postgrado en Latinoamérica está afectado por tres factores principales: *a)* la disociación entre ciencia (y educación) y necesidades económicas y sociales, lo cual se traduce en una escasa demanda de postgrados por parte de los sectores extrauniversitarios; *b)* la poca conciencia de los líderes políticos, en cuanto a la conveniencia de utilizar los estudios avanzados como instrumento importante dentro de las estrategias de desarrollo, y *c)* la frecuente incapacidad que muestran las universidades para dar el salto del nivel de grado al de postgrado. Todo esto explica, a su vez, la frecuente escasez de recursos adecuados para impulsar este nivel educativo, el cual puede justificarse por los retornos económicos y sociales que puede producir en el mediano plazo [Cruz y Millán, 2002: 50].

Éste es el reto que han enfrentado exitosamente los centros no universitarios aquí estudiados, ya que su naturaleza y orientación han hecho que la investigación y la formación de posgrado que realizan estén estrechamente vinculadas entre sí y con las necesidades regionales y nacionales.

IMPORTANCIA DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA  
EN EL DESARROLLO DEL POSGRADO

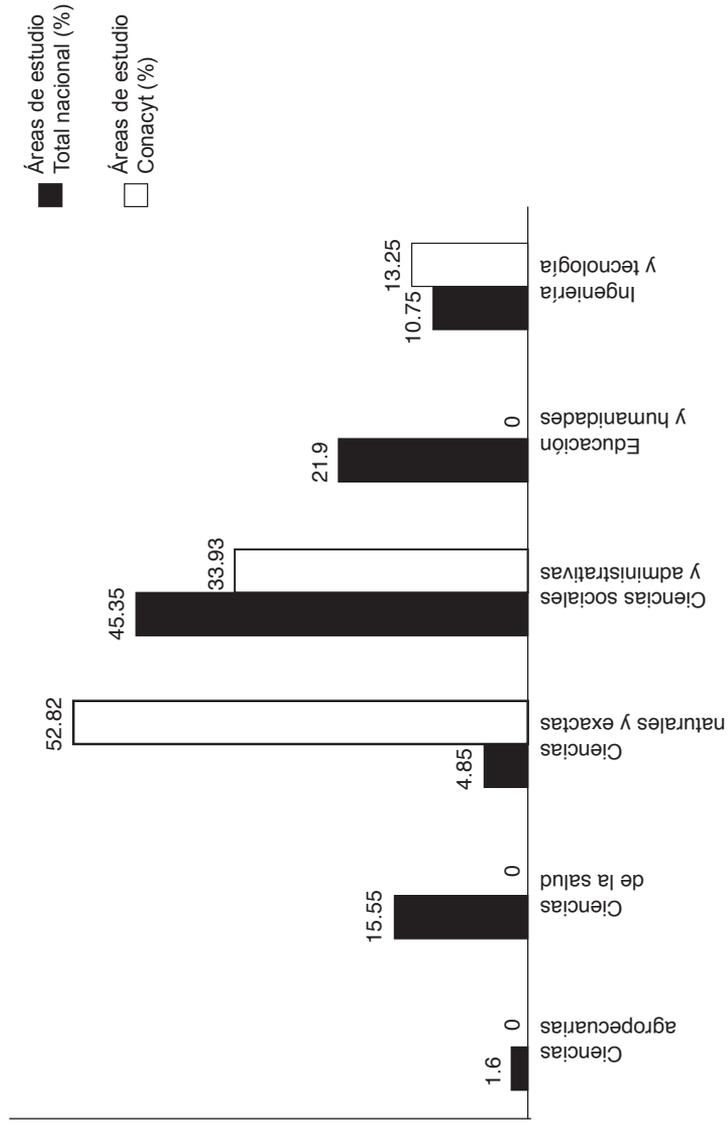
La coordinación sectorial y la complementación de esfuerzos entre la Secretaría de Educación Pública y el Conacyt, plasmadas en el Convenio Específico de Colaboración entre ambos organismos,<sup>3</sup> firmado el 16 de mayo de 2007, que estableció el marco mediante el cual se desarrollará y operará el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), han dado a este último un papel decisivo en el desarrollo del posgrado nacional, por lo que se ha propuesto “dar un nuevo impulso a los programas y actividades encaminados a la creación de capacidades científicas, tecnológicas y de innovación, mediante la formación de alto nivel, para apoyar la integración del conocimiento y la innovación como componentes relevantes de la productividad y competitividad de México” (Sánchez, 2011). Se trata, por lo tanto, de un esfuerzo de coordinación que acumula la experiencia adquirida en México durante los últimos 18 años, tiene en cuenta las buenas prácticas internacionales en la materia, y tiene el propósito de reconocer la capacidad de formación en el posgrado de las instituciones y en los centros de investigación orientados a la investigación, o a la práctica profesional, que cumplen con los estándares de pertinencia y calidad para desarrollar los conocimientos, las competencias o habilidades —o ambas—, de los recursos humanos de alto nivel que requiere nuestra sociedad.

En la gráfica 2 puede observarse que los recursos humanos de alto nivel que se forman en las áreas de estudio del Conacyt fortalecen áreas fundamentales para el desarrollo científico y tecnológico como las ciencias naturales y exactas y las ingenierías, y son complementarias de las otras áreas de estudio nacional.

Este compromiso de formación en el más alto nivel educativo emana del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, que establece como líneas estratégicas consolidar el perfil y el desempeño del personal académico y extender las

<sup>3</sup> En el Marco del Programa Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Educación y del Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2000-2006, la SEP y el Conacyt establecieron el Programa Nacional de Posgrado (PNP), como instrumento del gobierno federal para reconocer la calidad de los mismos, a fin de incidir en su fortalecimiento como medio para elevar su pertinencia y competencia internacional. El 9 de febrero de 2007, ambas instancias celebraron un Convenio Marco de Colaboración para Fomentar y Apoyar el Desarrollo de la Ciencia, la Innovación, el Desarrollo de la Tecnología, el Desarrollo y la Consolidación de Recursos Humanos de Alto Nivel. Entre otras acciones, se convino fortalecer el Sistema de Certificación de la Calidad de los Programas de Posgrados Nacionales, y se señaló que tales acciones serían establecidas mediante convenios específicos.

GRÁFICA 2. *Matrícula de posgrados Conacyt y nivel nacional (%) 2009*



Fuente: <http://www.sicyt.gob.mx/sicyt/docs/InformeGobierno/4-Inf-Gob-2006-2012.pdf>.

prácticas de evaluación y acreditación, becas para realizar estudios de posgrado en programas de buena calidad, estancias posdoctorales y apoyos de carácter colectivo, como el impulso a la formación y el fortalecimiento de cuerpos académicos y la integración de redes de investigación, a la vez que establece la promoción de un mayor apoyo directo a la investigación en ciencia y tecnología, que permita un valor elevado de buenas ideas en un entorno propicio para generar el crecimiento de la productividad nacional y la creación de vínculos entre los sectores públicos, académicos y empresariales, que faciliten el financiamiento de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

La Ley de Ciencia y Tecnología establece como bases de una política de Estado el incremento de la capacidad científica, tecnológica, y la formación de investigadores para resolver problemas nacionales fundamentales que contribuyan al desarrollo del país y a elevar el bienestar de la población en todos sus aspectos, además de promover el desarrollo y la vinculación de la ciencia básica y la innovación tecnológica, de manera congruente con la calidad educativa y la expansión de las fronteras del conocimiento, para convertir la ciencia y la tecnología en un elemento fundamental de nuestra cultura, así como incorporarlas a los procesos para incrementar la productividad y la competitividad que requiere la producción nacional, y comprende en particular esquemas de coordinación y vinculación que permiten la conjunción de principios y objetivos para el beneficio colectivo, por lo que en su artículo 1º, fracción III, señala como objeto de la misma: “Establecer mecanismos de coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y otras instituciones que intervienen en la definición de políticas y programas en materia de desarrollo científico y tecnológico, o que lleven a cabo directamente actividades de este tipo, así como vincular la investigación científica y tecnológica con la educación”.

#### EL PROGRAMA NACIONAL DE POSGRADOS DE CALIDAD Y SUS REPERCUSIONES EN EL POSGRADO NACIONAL: ALGO DE SU NUMERALIA

En México hay 7 720 programas de posgrado para atender a una población de 229 296 estudiantes, distribuidos en todos los estados de la república, pero no representan ni siquiera 10% de la matrícula del nivel superior educativo. En el posgrado, al igual que en las actividades de investigación, existe una alta concentración en el Distrito Federal y su zona metropolitana. Sin embargo, en esta zona existen 360 programas del PNPC, mientras que en las entidades federativas hay 945 de estos programas, esto es, los estados con-

centran 72.4% y el Distrito Federal sólo 27.6% del total de programas inscritos en el mencionado padrón.

En los 1 305 programas del PNPC se atiende a una matrícula de 63 022 estudiantes, de los cuales 55% son becarios Conacyt, esto es, el consejo otorga casi 35 000 becas mensualmente. Del total de programas de posgrado, 71.9% son de orientación a la investigación y 28.1% de orientación profesional.

76.4% del total de becarios y 69.7% del total de programas en el PNPC se ubican en 25 instituciones. El PNPC cubre 14.3% de la oferta nacional de programas de maestrías y 12.9 % de la matrícula en el ámbito nacional de la maestría; a su vez, cubre 44.7% de la oferta nacional del doctorado y 55.3% de la matrícula en el ámbito nacional del doctorado, de los cuales 71.9% se hallan orientados a la investigación y 28.1% son de orientación profesional.

Los procesos de evaluación y seguimiento son los componentes clave en el desarrollo de las funciones sustantivas de las instituciones y centros de investigación de nuestro país. Las decisiones que se derivan de estos procesos permiten ofrecer información a los estudiantes —y a la sociedad en general— sobre la pertinencia de los programas de posgrado y la garantía de que la calidad de la formación es revisada periódicamente.

De la experiencia obtenida en la operación del Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional 2002-2006, se identificó la necesidad de construir un método general de evaluación y seguimiento aplicable a los programas de posgrado, independientemente del área del conocimiento o disciplina de que se trate. El método parte de una visión integral y prospectiva del posgrado y se estructura con base en criterios y estándares genéricos que dan cuenta de la pertinencia y del nivel de calidad de los programas y de las buenas prácticas definidas para los procedimientos de evaluación. El método tiene en cuenta los principios rectores de la enseñanza superior en México, entre los que destacan: *a)* la libertad académica de las instituciones educativas; *b)* la articulación formación-investigación-vinculación; *c)* el respeto a la diversidad cultural que constituye la riqueza de nuestro país. Además de estos principios, en las nuevas formas de organización del posgrado el modelo comprende la internacionalización del posgrado, y la integración creciente del conocimiento y la innovación a la cadena de valor de la economía nacional, como factores de productividad y competitividad. Asimismo, han influido la movilidad de estudiantes y profesores, las redes de colaboración, los programas compartidos, los colegios doctorales, la codirección de tesis, la educación a distancia y las nuevas demandas sociales.

Considerando las áreas del conocimiento del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la cual pertenece nuestro país, puede observarse en el cua-

dro 3 que las maestrías y doctorados que integran el PNPc se concentran mayoritariamente en las áreas de Ciencias Aplicadas y Ciencias Básicas, a diferencia de la oferta nacional de maestrías y doctorados, que mayoritariamente se ubican en el área de las Ciencias Sociales y las Humanidades, lo cual refleja la complementariedad de los esfuerzos institucionales, y la responsabilidad compartida de la SEP y el Conacyt por desarrollar el posgrado equilibrada, descentralizadamente y acorde con las necesidades sociales y productivas del país.

Los Centros Públicos de Investigación y los Centros de Investigación Federales conforman 16% de la oferta de posgrados del PNPc, como se muestra en el cuadro 4, y realizan un aporte importante a la estructura de esta oferta, al darle solidez y calidad equiparable a la que cumple con indicadores internacionales, pues contribuyen con 53.7% de la oferta de programas de competencia internacional y con 17.7 % de los programas de posgrado ya consolidados.

Aunque resulta indispensable realizar un estudio de las semejanzas y divergencias, así como de las fortalezas y debilidades del posgrado nacional en relación con el de otras latitudes, la Norma Internacional de Clasificación para la Educación (ISCED, por sus siglas en inglés) de la UNESCO, agrega el nivel de licenciatura con el máster, obstaculizando los análisis comparados del posgrado. Sin embargo, las estadísticas de la UNESCO (2007), así como las de organismos como el Comisión Económica para América Latina (CEPAL), señalan que así como la cobertura general en educación superior es inferior a los porcentajes entre 40 y 50%, necesarios para asegurar el desarrollo de una nación, en el caso del posgrado su cobertura también resulta bastante baja para estas necesidades, por lo que los esfuerzos en el PNPc, como en el posgrado nacional en general, deberán incrementarse considerablemente.

CUADRO 3. *Conformación porcentual del posgrado nacional y del PNPc por áreas del conocimiento, 2010*

<i>Área</i>	<i>Maestrías nacionales</i>	<i>Maestrías PNPc</i>	<i>Doctorados nacionales</i>	<i>Doctorados PNPc</i>
Ciencias Sociales y Humanidades	68.6	17.3	53.9	29.8
Ciencias Aplicadas	22.2	46.2	29.1	58.9
Ciencias Básicas	9.2	36.5	17.0	11.3
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Sistema de consulta y explotación de datos DGPP, Formato 911, Ciclo escolar 2009-2010

CUADRO 4

<i>Sector</i>	<i>Competencia internacional</i>	<i>Conso- lidado</i>	<i>En desarrollo</i>	<i>Reciente creación</i>	<i>Total</i>	<i>% del total</i>
Centros Conacyt	18	65	10	15	108	8.3
Centros de investigación federales	33	52	6	9	100	7.7
IES estatales	13	265	148	201	627	48.0
IES federales	28	189	60	25	302	23.1
IES particulares	3	49	30	16	98	7.5
Institutos tecnológicos		38	13	11	62	4.8
Otros		4	4		8	0.6
<i>Total</i>	95	662	271	277	1 305	100.0
<i>% del total</i>	7.3	50.7	20.8	21.2	100.0	

Programas del PNPC por nivel de desarrollo académico, 2010.

Fuente: Sánchez, 2011, con cifras del Conacyt.

En este sentido, el Conacyt y la SEP consideran ya como una posibilidad incorporar la modalidad a distancia dentro de la oferta de posgrados del PNPC. En la actualidad la oferta nacional es de 1010 posgrados a distancia, que se ubican en 75% en instituciones de educación superior privadas. De éstos, 121 doctorados; 738 maestrías, 149 especialidades, que se distribuyen en áreas del conocimiento en 87% dentro de las Ciencias Sociales y Humanidades, 10% de Ciencias Aplicadas y 3% de Ciencias Básicas.

La convocatoria para que los posgrados a distancia puedan ser integrados al PNPC considera a los programas de posgrado que se ofrecen en la modalidad a distancia y que cuenten al menos con tres generaciones de egresados, y los programas que actualmente se ofrecen en la modalidad escolarizada, que cuenten con registro vigente en el PNPC y cuyas condiciones de infraestructura tecnológica y de recursos humanos altamente capacitados les permitan transitar a la modalidad no escolarizada. Tanto para los programas presenciales como para los que se ofrezcan en las modalidades no presenciales se aplicará el sistema de garantía de la calidad del PNPC, como sistema interno de aseguramiento de la calidad. En él, las IES y los centros de investigación son responsables primarios de su propia calidad, lo que se concreta en la implantación de su propio sistema de aseguramiento de la calidad; existe un sistema externo de aseguramiento de la calidad para garantizar una evaluación transparente y efectiva que permita

consolidar en cuanto a calidad y pertinencia, los programas de posgrado del PNPC de acuerdo con el Código de Buenas Prácticas.

#### RETOS E INNOVACIONES

Sin duda el sector de ciencia, tecnología e innovación y el posgrado asociado a los centros no universitarios enfrentan el reto central de contar con el financiamiento suficiente y oportuno, en las proporciones, al menos mínimas, que se requieren para asegurarlos como factor estratégico e impulsor vital del desarrollo nacional. La investigación requiere que se le otorgue al menos 1% del PIB y que se continúe impulsando su descentralización y su funcionamiento articulado y en red, lo mismo dentro del propio Sistema de Centros Públicos de Investigación que con las instituciones de educación superior nacionales y extranjeras.

El posgrado requiere una mayor “articulación con la formación de pregrado, con la investigación y con la extensión, pero debiera atender no sólo la demanda de mayor especialización de tipo científico y académico, sino también, y en mayor medida, la de tipo profesional y tecnológico, en clara, oportuna y contundente respuesta a las necesidades de desarrollo económico y social del entorno productivo” (Cruz y Millán, 2002: 20), y asegurar que se formarán los recursos humanos de alta calificación que se requieren para transitar hacia una de las sociedades del conocimiento, haciendo atractiva la carrera científica, ya que sólo 5% de becarios de maestría del PNPC continúan su formación hacia el doctorado.

El Conacyt se había planteado la meta de llegar a tener 1 500 programas de posgrado reconocidos por su calidad para el año 2010, así como impulsar la creación de posgrados en la industria, de doble titulación e interinstitucionales mediante el reconocimiento a su calidad y pertinencia; fomentar la calidad del posgrado en instituciones/entidades en desventaja comparativa, por medio de estrategias que contribuyan al fortalecimiento de los núcleos académicos básicos y de los procesos de planeación y gestión; reconocer posgrados mixtos (presencial y a distancia) y las especialidades médicas; diseñar e implantar el módulo de seguimiento, resultados e impacto a la plataforma del PNPC; integrar la plataforma de PNPC a: plataforma de becas y al SIICT; impulsar la realización de investigación sobre el PNPC; evaluar los resultados e impactos del programa y publicarlos y certificar el proceso de evaluación. Sin duda el logro de estas metas proporcionará la base amplia para una mejor toma de decisiones y redundará en el desarrollo del sector.

Las acciones que prevé realizar el Conacyt para tener más de 45 200 becarios ampliando el apoyo en 40% para el número de becarios al extranjero, repercutirá positivamente en la formación de alta calificación que necesita y requerirá nuestro país para superar sus grandes problemas y rezagos sociales, y para trascender su actual situación en el concierto de las naciones.

También el Conacyt ha considerado otorgar nuevas becas a estudiantes indígenas, lo que contribuiría a reducir la situación desfavorable en la que se encuentran, pero junto con ello apoyarlos para que continúen estudiando. Debe reconocerse el conocimiento tradicional que ellos y sus comunidades poseen e incorporarlo en los esfuerzos de desarrollo y competitividad para el país, ya que seguir considerando que este conocimiento no tiene validez o no puede aportar a la solución de los grandes problemas nacionales, ha limitado el potencial de soluciones que tanto nos urgen.

Las metas que también persigue el Conacyt, de apoyar programas de doble titulación nacionales y con el extranjero, de movilidad de estudiantes y académicos, de impulsar programas en la industria y para la formación de núcleos académicos básicos, dará mayores posibilidades de desarrollo al posgrado nacional. A estas metas habría que sumar las relativas a la movilidad de gestores y directivos, así como la mejoría en su calificación, para que en todo el sistema educativo y de ciencia, tecnología e innovación se superen los problemas y retos que enfrenta la gestión de estos sectores tan complejos.

Es imprescindible que se haga realidad el objetivo de crear nuevos apoyos para programas de posgrado mixtos, a distancia, y para programas en la industria, ya que centrar los apoyos en los programas presenciales y en las instituciones de educación superior ha limitado la respuesta que las nuevas circunstancias nacionales exigen en un entorno de vertiginosos cambios económicos, sociales, culturales, ambientales, científicos y tecnológicos.

Ser académico o investigador en el sector público o en el privado se ha convertido en una actividad que poco a poco ha perdido reconocimiento social y remuneración económica; por ello es vital impulsar las vocaciones científicas y tecnológicas y asegurar que jóvenes que son atraídos por la academia y la investigación sean retenidos en ellas, ya que la planta de académicos y de científicos en el país tiene un alto promedio de edad, y no hay una política clara y contundente para formar a la generación de reemplazo, por lo que en una década más veríamos disminuida la base real para impulsar el desarrollo del país por la senda del desarrollo sustentable basado en el conocimiento.

Por ello, las metas y acciones que considera ya el Conacyt (Sánchez, 2011) marcan el inicio de una voluntad política para conjurar este peligro, ya que se prevé apoyar la realización de proyectos institucionales con diseño

innovador que promuevan la participación de jóvenes; conformar la base de datos de jóvenes talentos que participan en los distintos programas, y darle seguimiento para su canalización; crear la formación de ex becarios; realizar la primera reunión de programas de apoyo a las vocaciones científicas y tecnológicas; elaborar un catálogo y su publicación para compartir experiencias; incrementar el número de programas de intercambio para estancias técnicas en el extranjero; promover la participación, por entidad federativa, en programas de apoyo a las vocaciones, e incrementar la participación en el Verano de la Investigación Científica y en el Verano para la Innovación y realizar asociaciones estratégicas con ex becarios y centros públicos de investigación.

Todo ello implica un rediseño radical de la estructura y el funcionamiento del Conacyt para convertirse en la cabeza de un sector ya no sólo de ciencia, tecnología e innovación basada en el conocimiento científico y tecnológico, sino en un sector del conocimiento y la innovación, que siga impulsando el desarrollo de la ciencia y la tecnología que marca la agenda de los países y las universidades del primer mundo, pero que también, y de manera preponderante, impulse las nuevas formas de construir conocimiento (modo 2 de Gibbons *et al.*) y que impulse y asegure la inclusión del conocimiento tradicional en la investigación y el posgrado, para que sea un elemento más que contribuya a la solución de los grandes problemas nacionales y al aseguramiento de la sustentabilidad de nuestro desarrollo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, [www.cries.org/wp-content/uploads/anuario-integracion-2008-2009.pdf](http://www.cries.org/wp-content/uploads/anuario-integracion-2008-2009.pdf).
- Atlas de la Ciencia Mexicana* (2010), <http://www.atlasdelacienciamexicana.org/es/index-es.shtml>
- Asomoza y Palacio, José Pablo René, Pablo Rogelio Hernández Rodríguez y Ángel Eduardo Llanas Soto (2011), *Estudio comparativo entre indicadores académicos del Cinvestav y de instituciones de educación superior y centros de investigación de México y del extranjero*, actualización 2010, México, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, <http://www.cinvestav.mx>.
- Borches, Carlos (2002), "La Universidad es disfuncional a la sociedad y al país", entrevista a Renato Dagnino, especialista en política científica, martes 3 de diciembre, consultado el 24 de febrero de 2004 en [http://web.fcen.uba.ar/prensa/noticias/2002/opinion\\_03dic\\_2002.html](http://web.fcen.uba.ar/prensa/noticias/2002/opinion_03dic_2002.html).

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2006 y 2007), *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología*, México, Conacyt.
- \_\_\_\_ (2008), “Programa Especial de Ciencia y Tecnología e Innovación 2008-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, martes 16 de diciembre de 2008, [http://www.conacyt.gob.mx/Acerca/Documentos%20Normatividad/Programa-Especial-de-Ciencia-y-Tecnologia\\_2008-2012.pdf](http://www.conacyt.gob.mx/Acerca/Documentos%20Normatividad/Programa-Especial-de-Ciencia-y-Tecnologia_2008-2012.pdf)
- \_\_\_\_ (2010), Fomix, Fondos Mixtos, convocatoria, México, Conacyt.
- Conacyt/INEGI (2006), Encuesta Nacional de Innovación.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Subsecretaría de Educación Superior (2011), Programa Nacional de Posgrados de Calidad. Marco de referencia para la evaluación y seguimiento de programas de posgrado, México, Conacyt/SES, versión 4.1, enero de 2011.
- Congreso Iberoamericano de Educación: Metas 2021. <http://www.metas2021.org/congreso/cfk.htm>.
- Conferencia Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (2008), Panorama de la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2008, Desafíos de la Educación Superior en ALC (II), Cartagena de Indias, Colombia.
- Cruz Cardona, Víctor y Sytella Millán González (2002), Programa de Calidad de la Formación Avanzada. Gestión de la Calidad del Postgrado en Iberoamérica. Experiencias Nacionales. España, Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado.
- Diario Oficial de la Federación* (1982), “Decreto por el que el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, mantendrá su carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios”, viernes 24 de septiembre de 1982.
- Etzkowitz, Henry (2002), *The Triple Helix Of University – Industry – Government – Implications for Policy and Evaluation*. Stockholm, Institutet för studier av ut bildning och forskning.
- Etzkowitz, H. y C. Zhou (2006), “Triple Helix twins: Innovation and sustainability”, *Science and Public Policy*, vol. 33, núm. 1, pp. 77-83.
- European Commission/European Research Area (2008), Inco-Net Projects. Supporting Internacional Science and Technology Cooperation with Major Regions of the World. Latin America. Coordinating Latin America Research and Innovation NETworks – EULARINET. Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission/European Research Area (2008). Scientific and Technological Cooperation on Socio-Economic and Environmental Challenges between Latin America, The Caribbean and The European Union, Bélgica, European Communities.
- Gibbons, Michael (1998), “Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI”, documento presentado en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO.

- Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott y Martín Trow (1997), *La nueva producción del conocimiento: la dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Corredor, Barcelona, Ediciones Pomares.
- Hoyos, Zully David y Juan José Plata (2006), “La apropiación social de los resultados de la investigación científica y la innovación”, en *75 maneras de generar conocimiento en Colombia, 1990-2005*. Casos seleccionados por los Programas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación. Bogotá, Colombia, Colciencias.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual (IMPI) en cifras, 1993 (2010), México, IMPI, enero-junio.
- International Institute for Labour Studies, World of Work Report 2010 (2010), *From one crisis to the next?*, Ginebra, International Labour Organization.
- Kucynski, Pedro Pablo y John Williamson (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reforms in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, marzo.
- Mayer-Foulkes, David (2010), “Innovación y desarrollo”, en Carlos Bazderesch Parada y Liliana Meza González (comps.), *La tecnología y la innovación como motores del crecimiento de México*, México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas, 102).
- Pérez Lindo, Augusto (2010), *¿Para qué educamos hoy?: filosofía de la educación para un nuevo mundo*, Buenos Aires, Biblos.
- Prebisch, Raúl (2006), *El poder, los principios y la ética del desarrollo*, Buenos Aires, BID/INTAL.
- Rama, Claudio (2010), “Los postgrados, nuevo paradigma del contrato social”, Los postgrados en América Latina: nuevo paradigma del contrato social entre universidad y sociedad en términos de competencias, calidad y mercado, Primer Congreso Argentino y Latinoamericano de Postgrados en Educación Superior, Universidad Nacional de San Luí, San Luí, Argentina, 12 al 14 de mayo de 2010, <http://www.slideshare.net/clauidiorama/los-postgrados-nuevo-paradigma-del-contrato-social>.
- Revenga, Ana y Jaime Saavedra-Chanduvi (2010), “Poverty, equity, and jobs”, en Otaviano Canuto y Marcelo Giugale (eds.), *The Day After Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*, Washington, The World Bank, consultado el 28 de agosto de 2010, en <http://go.worldbank.org/TPPWANWXR0>.
- Sánchez Soler, Dolores (2011), “La formación de recursos humanos en los centros Conacyt: avances y perspectivas”, documento presentado en las Reuniones de Órgano de Gobierno y Asamblea General de los Centros Conacyt, San Luis Potosí, México, Conacyt.
- Sursock, Andrée y Hanne Smidt (2011), “Resumen ejecutivo del informe Trends 2010”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior, RIES*, vol. 2, núm. 4, pp. 165-172. <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/112>.

- UNESCO (2005), Hacia las sociedades del conocimiento. Informe Mundial, París, UNESCO. <http://www.iesalc.unesco.org.ve/pruebaobservatorio/documentos%20pdf/conocimiento.pdf>.
- \_\_\_\_ (2009), Conferencia Mundial de Educación Superior 2009. La Nueva Dinámica de la Educación Superior y la Búsqueda del Cambio Social y el Desarrollo. París, UNESCO, Comunicado final, 5 al 8 de julio de 2009.
- UNESCO/UNICEF (2005), La educación como bien público y estratégico. Encuentro Regional UNESCO-UNICEF, Cartagena, Colombia, 31 de agosto al 2 de septiembre.
- Williamson, John (1990), Latin America Adjustment. How much has happened, Washington, Institute for International Economics, abril, cap. 2
- Wohlsen, Marcus (2011), *Biopunk: DIY Scientists Hack The Software of Life*, Nueva York, Current.



## LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

ROLLIN KENT SERNA

ESTE CAPÍTULO OFRECE UN PANORMA de la evaluación de la educación superior en México. Examinará varios temas. Primero, se acerca brevemente al contexto de grandes cambios escenificados a finales de los años ochenta, cuando se introdujo la evaluación. Segundo, ofrece una discusión más extensa de tipo conceptual sobre las características de los sistemas de educación superior, sobre el concepto de la calidad y sobre los distintos procedimientos de evaluación. Tercero, describe los principales programas de evaluación en la educación superior. El capítulo concluye con un argumento sobre los retos y las perspectivas de la evaluación. La intención de este texto es más reflexiva que conmemorativa o descriptiva: aspira a animar el debate sobre los problemas de la evaluación de la educación superior en México.

### APARECE LA EVALUACIÓN: LOS AÑOS OCHENTA

Es conveniente ubicar históricamente el sentido del término *evaluación* y explorar las condiciones de su surgimiento. Lo que se entiende hoy en día por evaluación es algo muy diferente del sentido que tenía en el pasado. Hace una generación, *evaluar* era algo banalmente conocido en la educación superior mexicana como una práctica que aplicaban comúnmente los profesores a sus alumnos. Bien se decía *sus* alumnos, pues los estudiantes y las prácticas en el aula de alguna manera eran considerados terreno propio o exclusivo de cada profesor. Lo que éste hacía o dejaba de hacer en *su* clase era su responsabilidad, para usar una terminología normativa, o su *parcela*, para hablar en términos antropológicos. Preguntar cómo evaluaban los profesores a sus alumnos era impropio, pues se daba por supuesto que los docentes sabían hacer su trabajo y no tenía nadie por qué meterse en sus asuntos. Aunque esta manera, digamos *feudal* (quizá un adjetivo más apropiado sea *señorial*), de ver la relación entre profesores y alumnos generalmente venía envuelta en el discurso de libertad académica como manto de legitimación;

se pueden rastrear sus orígenes sociológicos en la acelerada e improvisada expansión de la educación superior de los años setenta y ochenta (Gil *et al.*, 1994; Kent, 1984; Kent, 1986) que propició una *azarosa profesionalización* de la planta académica: los que, bajo las presiones de veloz expansión, fueron incorporados presurosamente a la actividad docente apenas habían egresado de los estudios de licenciatura y se aprestaban a ser profesores de la única manera que podían hacerlo: imitando a los que habían sido sus profesores. Fue una masiva reproducción generacional de prácticas docentes tradicionales, cuyo contenido y orientación no eran cuestionados: “así se hacían las cosas”. En ese contexto, evaluar equivalía a aplicar exámenes de fin de curso y asignar una calificación en actas. El profesor no era evaluado. El programa de estudios no era evaluado. La institución académica no era evaluada. Pero no olvidemos que lo anterior formaba parte de una matriz institucional ampliamente aceptada: una serie de reglas del juego que daban por sentadas normas como la opacidad, el individualismo, la politización del tejido institucional, y la orientación endogámica.

No había nada de excepcional en esto en México y el mundo pues, como lo expresó cabalmente Cristian Cox (1993), hasta ese momento “la perspectiva de los gobiernos acerca la educación superior era análoga a su perspectiva sobre el metro: si lo que importaba en relación con el metro era que los trenes corrieran a tiempo, en materia de educación superior lo importante era que los profesores y los estudiantes coincidieran en los salones y realizaran su trabajo.” Se daba por supuesto que los profesores sabían de qué hablaban y que los estudiantes podían y querían aprender. Nadie se asomaba desde afuera hacia el interior de las instituciones académicas.

Es evidente que en la actualidad, cuando decimos *evaluación* nos referimos a un escenario muy diferente en lo discursivo, en materia de políticas, de normas y de prácticas. Hoy pululan políticas, programas, metodologías y expertos en la evaluación del desempeño de los profesores, la evaluación de la productividad de la investigación, la certificación de procesos administrativos, y la acreditación de programas de estudio e instituciones de educación superior. En la segunda década del siglo *xxi*, la evaluación se ha convertido en algo *normal*, es decir, fue normalizado lo que anteriormente era ajeno a la educación superior. ¿Por qué sucedió esta transformación? Porque algo muy importante ocurrió en la educación superior mexicana y mundial hacia finales de la década de 1980.<sup>1</sup> En diversos países, los dirigentes políticos llegaron a la conclusión de que, al mismo tiempo que impulsaban el crecimiento de la educación superior, era necesario regularla, conducirla o controlar-

<sup>1</sup> Lo que sigue fue tomado de Kent (2009).

la. Aunque el discurso más extendido sobre las razones para esto era el económico —la educación superior era concebida como insumo importante para el crecimiento económico y la competitividad—, había otras motivaciones también: desmontar al Estado e instituir al *mercado* como regulador del cambio social (fue el caso de la Gran Bretaña y Chile en los años ochenta); podía ser una necesidad de controlar políticamente a un sistema percibido como anárquico o ineficaz, como sucedió en Francia y en México (por razones políticas diferentes); y podía obedecer a la necesidad de controlar el gasto público, como en el contexto de la prolongada crisis financiera mexicana registrada en los años ochenta.

Un cambio adicional que se viene dando en los sistemas de educación superior a escala internacional es la creciente movilidad internacional de estudiantes y la impartición de servicios educativos más allá de las fronteras nacionales. El movimiento generalizado hacia la internacionalización implicó disponer de sistemas de comparación y validación de los estudios entre países. Este movimiento ha sido particularmente fuerte en la Unión Europea a raíz de la creación del Espacio Europeo de Educación Superior.<sup>2</sup> Con diferentes rasgos, este movimiento también se manifiesta en Asia y en América Latina.

Por razones diversas, entre las élites políticas de muchos países apareció con cierta rapidez la idea de que la educación superior debía ser apoyada condicionadamente en su expansión y regulada de acuerdo con normas de *calidad, eficiencia y eficacia*. De hecho, por esta vía fueron introducidos estos términos —calidad, eficiencia y eficacia— que nunca habían formado parte del léxico de la educación superior. En la actualidad, las políticas públicas han agregado nuevos términos a este vocabulario: emergen la *pertinencia* y la *transparencia* en el discurso de la educación superior.

Así, quien hoy dice *evaluación* se refiere también a un complejo *sistema de regulación de la educación superior*. ¿Quién regula? El Estado. Por tanto, se trata de

la re-colocación de la educación superior como *un sector institucional más* de la sociedad que pueda ser evaluado y regulado, como sucedió también con el sector salud, la política social y demás sectores. Es decir, para convertirlo en objeto de las políticas públicas, había que disminuir su especificidad (académica, científica, educativa) y volverla susceptible de ser dirigida mediante mecanismos comprensibles para los tomadores de decisiones. Esta operación conceptual y teminológica tendría además la ventaja de insertar a la educación superior a un discurso gubernamental de ordenamiento y racionalización [*idem*].

<sup>2</sup> Véase Schwartz y Westerheiden (2004).

La educación superior dejó de ser considerada en forma análoga al metro: no bastaba ya que operara según los horarios establecidos, sino que se volvía necesario examinar e intervenir sobre su funcionamiento interno. Sin duda, se trató de un viraje fundamental en la relación entre el Estado y la Educación superior (Kent, 2002).

A fines de los años ochenta, este discurso resultó irresistible. El escenario de la educación superior mexicana en esos momentos se caracterizaba por los efectos de la masificación, la politización, la burocratización anárquica y la expansión improvisada de la planta académica, fórmula certera que aplicó José Joaquín Brunner a la mayoría de los sistemas nacionales de educación superior en América Latina en esa época (Brunner, 1990). La racionalización de estos sistemas desde las políticas gubernamentales emergió como una fórmula inexorable, con una lógica irrefutable. La evaluación —que con el tiempo florecería y se diversificaría— constituyó una importante herramienta gubernamental de racionalización en la educación superior.

A lo largo del periodo en que surgió y se estableció la evaluación, la educación superior mexicana sufrió cambios enormes, los más extensos de toda su historia, como ha sucedido en muchos países. La matrícula se expandió hasta rebasar los 2 millones de estudiantes (en 2010), el sector privado creció formidablemente, en los sectores público y privado se desarrolló una multitud de formatos institucionales diversos, y la investigación científica experimentó una expansión significativa. El escenario de la educación superior mexicana en la segunda década del siglo XXI es radicalmente distinto de lo que fue cuando se inició la discusión sobre la evaluación. El desarrollo de la evaluación está inevitablemente entreverado con estos cambios.

#### LA EDUCACIÓN SUPERIOR, LA CALIDAD Y LA EVALUACIÓN: DEFINICIONES CONCEPTUALES

Si bien la evaluación tiene una dimensión política y una dimensión contextual o sistémica, es imprescindible contar con armas conceptuales para examinar este tema adecuadamente. Conviene recordar las bases teóricas de tres dimensiones de esta discusión: la educación superior como institución social, la calidad y los diferentes sistemas de evaluación. No hacerlo equivale a rendirse sin pegar un solo tiro al riesgo de perder la especificidad académica de la educación superior como objeto de políticas públicas. Es decir, de no articular conceptualmente la discusión sobre la evaluación con lo que la investigación contemporánea indica acerca de los sistemas de educación superior y el tema de la calidad, la evaluación fácilmente se convertiría en un

asunto meramente técnico, como una serie de procedimientos administrativos que, vistos así, bien podrían distorsionarse y distorsionar las finalidades educativas de las instituciones.

*Los rasgos de la educación superior como institución social*

De acuerdo con Burton Clark (1990), las instituciones de educación superior presentan ciertos rasgos específicos que las distinguen de otras organizaciones de la sociedad contemporánea.<sup>3</sup> El primero es que sus estructuras están orientadas a trabajar con el conocimiento, ya sea para su conservación, su transmisión o su producción. Esto tiene varias consecuencias, una de las cuales es que las personas empleadas por una universidad son profesionales expertos en sus respectivos campos, acreditados como tales por haber cursado estudios superiores (y actualmente de posgrado) en sus especialidades. Son ellos los que imparten las materias específicas de los planes de estudio, los que dirigen tesis en sus especialidades y, en su caso, los que realizan investigación, también especializada. De ahí que se considere normal —así sea sólo discursivamente— que a estos profesionales se les reconozca cierta autonomía para hacer su trabajo y se considere su autoridad para participar en decisiones internas de las instituciones. Es evidente asimismo que por ello las instituciones se distinguen entre sí por el nivel de profesionalización y la calidad de los profesores.

La segunda consecuencia se expresa en la peculiar forma organizacional de la educación superior. Como no existe “el conocimiento” en general sino que está parcelizado en disciplinas, profesiones y especialidades, el trabajo académico de estas peculiares instituciones está organizado en forma fragmentaria: en escuelas, facultades, áreas o departamentos. Éstos constituyen células especializadas que están “flojamente acopladas entre sí” (Weick, 1976): no conforman una línea de ensamble fabril linealmente articuladas para generar un “producto estándar”. De ahí que el número y la diversidad de disciplinas y profesiones que brinde una institución de educación superior van a ser rasgos fundamentales, como cualquier estudiante reconoce cuando decide buscar una institución que ofrezca la especialidad que a él le interesa. Tal estructura obviamente implica retos especiales para la gestión académica, y así como puede fácilmente anquilosarse su diversidad organizacional interna, también le permite ser una estructura muy dúctil y adapta-

<sup>3</sup> Clark habla sobre todo de las universidades, pero su mirada es válida y útil para examinar a institutos tecnológicos y otros tipos de instituciones de educación superior. Véase también García de Fanelli (2005) para una interpretación a la luz de la experiencia argentina.

ble a lo largo del tiempo (como lo demuestra la larga historia de las universidades europeas desde el medioevo).

De lo anterior se desprende otra característica importante de los sistemas de educación superior: la difusión del poder en la toma de decisiones. “En una organización cuyos procesos de producción son intensivos en conocimiento, la descentralización es una necesidad” (Van Vught, 1993). Una institución de educación superior se parece a un sistema federal de gobierno. Los poderes centrales enfrentan negociaciones continuas con los poderes locales. Poco se parecen a los “sistemas racionales”, modelo que supuestamente caracteriza a las empresas. Antes bien, de acuerdo con la clásica e inquietante caracterización de Cohen, March y Olsen (1972), las instituciones de educación superior tienden a funcionar como “anarquías organizadas”, puesto que tienen fronteras porosas, tecnologías poco claras, objetivos ambiguos y participación fluida de diversos actores.

Es evidente que la anterior caracterización es aplicable en forma primordial a universidades ya académicamente consolidadas: sus profesores tienen habilitación alta y pertinente, están profesionalizados laboralmente, se ofrecen diversas especialidades y disciplinas, la gestión se realiza en forma colegiada, y se hace investigación y vinculación. Ahora bien, aunque éstas no son las misiones de otros tipos de instituciones, no hay que perder de vista que cualquier institución académica que aspire a ofrecer un servicio de alta calidad enfrenta retos en materia de personal académico, organización disciplinaria, gestión académica e investigación o vinculación. Hay diversas maneras de adaptar estas normas a misiones institucionales específicas: por ejemplo, a un instituto tecnológico le conviene tener una política de personal académico que atraiga técnicos, ingenieros y empresarios en servicio para dar clases temporalmente, y una política de vinculación empresarial y comunitaria muy activa; una escuela normal haría bien en vincularse con investigadores educativos y escuelas; un centro de investigación no puede funcionar sin una planta de alta habilitación en la producción y transferencia de conocimiento ni prosperará sin vínculos internacionales. Son distintas misiones institucionales con implicaciones organizacionales propias, pero los retos en el fondo son los mismos. Un asunto central, entonces, es ¿cómo hacer que la evaluación sea pertinente para las distintas misiones institucionales del sistema de educación superior? De esta pregunta se derivan implicaciones importantes para la discusión sobre la calidad y la implantación de los sistemas de evaluación.

*La calidad: sus dimensiones intrínseca  
y extrínseca y su ambigüedad*

Nótese que la anterior discusión articuló la calidad con las características organizacionales de una institución de educación superior: sus profesores, sus especialidades, su forma de gobierno y su misión. Es fundamental recordar este aspecto *intrínseco* del concepto calidad, ligado a la forma de organizar la docencia y la investigación. Una institución puede tener alta calidad sin evaluarse, si está organizada para realizar sus tareas académicas con rigor. Por el contrario, una institución que ha sido evaluada —una práctica *extrínseca*— no ofrece necesariamente servicios de alta calidad. Esta distinción conceptual es fundamental, ya que en la actualidad la percepción extendida en la sociedad mexicana asocia calidad con evaluación. Como se verá más adelante, la evaluación puede ser usada para legitimar una situación académica, y no debe olvidarse que hay ciertas variables organizacionales básicas que distinguen a una institución académica de calidad.

Por lo pronto, es necesario distinguir dos dimensiones de la calidad: la intrínseca y la extrínseca. Conviene citar aquí a Van Vught (1993: 63):

La educación superior siempre ha tenido cualidades extrínsecas e intrínsecas; las intrínsecas tienen que ver con los ideales de la búsqueda de la verdad y el desarrollo del conocimiento. Las cualidades extrínsecas se relacionan con los servicios proporcionados por las universidades a la sociedad. Es esta combinación de cualidades extrínsecas e intrínsecas la que ha contribuido a que las instituciones de educación superior hayan ocupado un sitio importante en la historia y la sociedad. Asimismo, esta combinación debería ser la base de cualquier sistema de control de calidad para la educación superior.

Por un lado, entonces, como la educación superior es financiada por la sociedad y regulada por el Estado, las instituciones educativas están llamadas a cumplir con obligaciones y requerimientos que vienen “de afuera”. En la medida en que atienden estas demandas, estarían cumpliendo con requerimientos extrínsecos de calidad. Éstos abarcan, por ejemplo, las regulaciones jurídicas y técnicas promulgadas por el Estado, o bien la exigencia de ofrecer una formación profesional pertinente y actualizada para las empresas y las organizaciones sociales en general. Evidentemente, también hay exigencias extrínsecas de índole normativa general, como las exigencias de consolidar la ciudadanía democrática, de contribuir a la cohesión social, y de formar a nuevas capas dirigentes de la sociedad.

Sin embargo, como ya se ha visto, las instituciones de educación superior tienen típicamente una estructura propia cuyos atributos más importantes son el profesionalismo de sus académicos y la autonomía de sus formas de gestión. En esta dimensión —la intrínseca— la calidad es en principio algo que debe ser juzgado por los pares académicos, aquellos que por su alta habilitación en sus especialidades tienen el conocimiento y la experiencia para dar opiniones fundamentadas sobre el trabajo y los resultados académicos.

El reto, dice acertadamente Van Vught, es combinar adecuadamente las dos dimensiones. Pero también señala que desde los años ochenta el surgimiento del interés por la calidad y los diversos movimientos para crear sistemas de evaluación tuvieron fundamentalmente una motivación extrínseca. Fueron los gobiernos los que impulsaron estos cambios frente a la expansión y diversificación de los sistemas de educación superior, el creciente costo de los estudios y el creciente interés en que la educación superior contribuyera a la competitividad de las economías.

En ese contexto se desató un debate, que no tiene ni tendrá término, sobre la definición del concepto de calidad y las implicaciones de la evaluación. Una consecuencia fue el que se fomentara la investigación y el debate sobre distintas modalidades y dimensiones de la calidad. Una búsqueda en Google Académico con el término “evaluation in higher education” generó (en julio de 2011) 13 100 resultados en inglés. Destacan los trabajos de Astin (1991), Cave (1997), Henkel (1998), Banta *et al.* (2002), Rhoades y Sporn (2002), Morley (2003), Dill y Soo (2004). Una búsqueda con los mismos términos en español produjo 22 800 resultados, entre los cuales se podrían mencionar Varela (1993), Brunner (1999), Martínez Rizo (2000), Comas (2003), Ordorika (2004), Lemaitre (2004) y Díaz Barriga *et al.* (2008). Es una discusión que no tiene visos de concluir.

Por lo visto, nadie tiene el monopolio del concepto de calidad. Y sin embargo todos tenemos una idea de las cosas que tienen calidad —distinguiamos las cosas que son mejores—, aunque no acertemos a definirla concretamente. Dice Van Vught: “El concepto de calidad es tan escurridizo como persuasivo. Parece imposible llegar a un acuerdo universal o a una definición final de este concepto. Sin embargo, las personas parecen reconocer la calidad cuando la ven, la leen o la escuchan. Por huidizo que pueda ser, el concepto de calidad no puede y no debe ser eludido en la educación superior y la investigación científica” (1993: 64).

*El contenido político de la calidad*

No obstante la ambigüedad del concepto de calidad, se pueden hacer algunas precisiones (Van Vught, 1993: 64). Primero, la calidad siempre tiene un contenido político. Hay una bibliografía importante sobre este aspecto: Morley (2003) publicó un libro muy sugerente con el título *Calidad y poder en la educación superior*, y en México Ordorika (2008) coordinó *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. El concepto entusiasma a los gobernantes y reguladores de la educación superior. Resulta un término mediáticamente atractivo, y su misma ambigüedad permite un manejo adaptable a los objetivos políticos de dirigentes y funcionarios. Asimismo, al instrumentarse la calidad de manera práctica, se crea un sistema de medición que se ostenta como neutral y que permite tomar decisiones ostensiblemente basadas en criterios estrictamente académicos o, si se quiere, racionales. La calidad y los sistemas de evaluación proporcionan a los tomadores de decisiones nuevas oportunidades discursivas y prácticas para legitimar su posición y ostentarse como administradores modernos, es decir “racionales”. Es en este sentido que Robert Birnbaum (2000) habla del gran atractivo que tienen las modas gerenciales para los directivos de la educación superior contemporánea. Éstas han aparecido y se han popularizado en el contexto del discurso sobre la calidad, la eficiencia y la competitividad de la educación superior. Afirma Birnbaum (2000: 210) que las instituciones viven y se reproducen a través de los “mitos racionalizados” —ideas ampliamente extendidas sobre la supuesta racionalidad del mundo moderno— que las instituciones mismas contribuyen a propagar. La adopción de tales mitos por medio de los programas de gestión, como la evaluación de la calidad, contribuye a validar la autoridad de los directivos institucionales y funcionarios gubernamentales, otorgándoles un papel que nunca antes habían tenido en las instituciones de educación superior. Al respecto, un conocedor profundo de las dinámicas organizacionales, James G. March, dice lo siguiente:

Las narrativas, los mitos y los rituales de la gestión no son meras tomadas de pelo o formas de perder el tiempo. Resultan fundamentales para nuestras vidas. Nos dejamos envolver por mitos y símbolos pues nos permiten sobrellevar [la complejidad de lo real]. Los dirigentes ejecutivos y los procesos de gestión contribuyen a los mitos que se van convirtiendo en realidades de la vida administrativa y refuerzan la creencia de que el destino humano puede ser sometido al control intencionado. Puesto que los rituales gerenciales sustentan nuestra fe, y porque nuestra fe es importante para el funcionamiento de las organizaciones,

así como del orden social y político en general, dichas actividades simbólicas de la administración resultan de central importancia para su éxito [March, 1984: 31; citado en Birnbaum, 2000: 210].

El discurso de la calidad y la evaluación vino a legitimar el papel del gerente, del *manager*, una consecuencia política muy importante para las estructuras internas de las instituciones educativas. La introducción de nuevos modelos de gestión académica puede alterar las estructuras y los procesos institucionales. Puede sustituir los canales de comunicación existentes. Puede cambiar la agenda de prioridades institucionales. Puede resultar en la creación de nuevas estructuras y agrupaciones especializadas para la gestión. Todo ello suele modificar el tipo de información que se privilegia y los canales mediante los cuales se comunica. ¿Qué nos dice la sociología de las organizaciones acerca de este tipo de procesos? De acuerdo con la “teoría de las organizaciones como sistemas abiertos” (Scott, 2005), cuando hay cambios importantes en los entornos políticos, financieros, materiales o culturales, las organizaciones modifican sus estructuras internas. Independientemente de que tales cambios internos logren su cometido formal —por ejemplo, mejorar la calidad académica—, sin embargo siempre sirven para otra cosa: contribuir a que la organización académica en su conjunto sobreviva, se legitime y prospere frente a entornos cambiantes y ambiguos. Sin duda alguna, la introducción de las políticas de evaluación de la calidad provocaron transformaciones de este tipo en las instituciones de educación superior en México.

La dimensión política de la calidad y la evaluación también se manifiesta, pero de otro modo, entre los académicos. Éstos preguntan: ¿por qué desconfían de nuestro trabajo? Señalar aquello que tiene calidad es también poner en evidencia lo que no lo tiene: las evaluaciones generan perdedores además de ganadores. El diseño y la aplicación de sistemas de evaluación de la calidad siempre tienen implicaciones políticas: ¿quién evaluará?, ¿quién será evaluado?, ¿de acuerdo con cuáles estándares?, ¿qué ganarán los ganadores y qué perderán los perdedores? Al respecto, Morley habla de la “economía psíquica” implicada en la evaluación de la calidad: por esta vía “se reestructuran las condiciones y las identidades del trabajo académico. Los académicos deben esforzarse por gestionar sus prácticas académicas a fin de volverse auditables en el marco de las taxonomías prescritas de la efectividad y la eficiencia” (Morley, 2003: 67). Es en este sentido que se puede hablar de la “performatividad” en el trabajo académico, como lo describe Stephen J. Ball (2003):

La performatividad es una nueva modalidad de regulación estatal que posibilita gobernar “de una manera liberal avanzada”. Requiere de los profesionistas individuales organizarse en respuesta a metas, indicadores y evaluaciones. Exige hacer a un lado las creencias y los compromisos personales para llevar una *existencia calculada*. El nuevo *trabajador performante* es un ser *promiscuo*, un ser *emprendedor*, con una pasión por la excelencia. Para algunos, se trata de una oportunidad para volverse exitosos; para otros representa conflictos internos, inautenticidad y resistencia. La performatividad también produce opacidad, antes que transparencia, ya que los individuos y las organizaciones toman cada vez mayores precauciones en la *construcción y el mantenimiento de su ser fabricado*.

Los académicos también se vuelven *managers* de su trabajo.<sup>4</sup> La *gerencialización* de la educación superior, entonces, no es un fenómeno que se limite a sus superestructuras, sino que penetra en el tejido académico.

### *La calidad: un concepto multidimensional*

Otra precisión importante sobre el concepto de la calidad es su naturaleza multidimensional. No debe ser reducido a un solo indicador o a una sola escala. Es posible que una extraordinaria investigadora, con muchas publicaciones de alto nivel, sea también una docente anodina. Una institución educativa determinada puede ser la predilecta de las familias de élite de una localidad y ser simultáneamente mediocre en lo académico. Una facultad de ingeniería puede contar con buenos laboratorios que, sin embargo, son subutilizados por maestros poco habilitados o experimentados. Como fue cristalinamente señalado por Ernest Boyer (1990), se puede ser buen académico de distintas maneras: un gran conferenciante no es necesariamente un excelente investigador ni un hábil tecnólogo. Existen, en consecuencia, varias dimensiones de la calidad.

Señala Van Vught (1993) una dicotomía especialmente importante del carácter multidimensional de este concepto: la distinción entre *valor* y *excelencia*. El primero es una medida extrínseca y la segunda es de índole intrínseca. Un egresado de una carrera de ingeniería electrónica con calificaciones mediocres podría resultar muy valioso para una empresa. No así un egresado de la carrera de filosofía que se haya distinguido con calificaciones de excelencia. La excelencia académica no es necesariamente útil y lo útil no es

<sup>4</sup> En la educación superior mexicana destacan dos programas que ejemplifican este fenómeno: el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep).

necesariamente producto de la excelencia. Pero ambos valores son importantes para una institución y un sistema de educación superior equilibrado. Ambos tipos de calidad son importantes, aunque en la actualidad prevalece en la percepción social y en las ideologías educativas<sup>5</sup> el predominio de lo útil sobre lo excelente.

Ahora bien, a primera vista, la excelencia intelectual tiene sólo importancia intrínseca, pues no parece “tener utilidad”, en el sentido de manejar en forma experta una máquina o un proceso comercial. Pero una reflexión más detenida llevaría a la conclusión de que la excelencia académica también podría tener un aspecto extrínseco, si se considera que la educación superior está llamada a formar a los futuros científicos, aspecto indisociable de la excelencia intelectual. Así, es muy importante conceptualizar la calidad en sus diferentes dimensiones: no hacerlo implicaría el riesgo de valorar sólo un tipo de práctica o producto académico, estrechando las miras y los valores de las instituciones. Directamente asociado a este asunto está el tema muy actual de la “pertinencia”: ¿sólo es socialmente pertinente lo que tiene “valor” o también lo es la “excelencia”?

### *Los sistemas de evaluación de la calidad*

En este apartado abordaremos las formas prácticas que han adoptado los sistemas de evaluación. En vista de la complejidad de la educación superior y las diversas facetas del concepto de calidad, no sería lógico que existiera un sistema único de evaluación de la calidad. Veamos los sistemas que típicamente se han diseñado y aplicado, así como sus implicaciones.<sup>6</sup>

Primero, frente a la dimensión intrínseca de la calidad, es necesario reconocer la importancia del *juicio de los pares*, es decir, de los profesionales expertos que realizan las diversas funciones académicas especializadas. No se trata de ningún modo de un mecanismo perfecto, pues está sujeto a distorsiones y sesgos diversos: por ejemplo, la pertenencia de los pares evaluadores a instituciones o campos disciplinarios específicos, y la dificultad para llegar a consensos sobre lo que es la calidad. Así, siempre están a discusión los resultados de este tipo de evaluaciones, por lo que normalmente existen (o deben existir) procedimientos de queja o de revisión. El juicio de pares es un mecanismo utilizado típicamente para valorar el desempeño individual

<sup>5</sup> Es de notarse que el impulso a la “educación por competencias” está fuertemente orientado hacia la identificación de “lo útil”, por mucho que los defensores de esta corriente afirmen que se presta también a considerar “lo excelente”.

<sup>6</sup> La discusión que sigue se basa en Van Vught (1993: 65-68).

de los académicos,<sup>7</sup> la asignación de recursos a proyectos de investigación, y la publicación de artículos científicos en revistas arbitradas. En México, además, interviene este mecanismo en la evaluación de programas académicos, especialmente en el posgrado (el Programa Nacional de Posgrados de Calidad).

Ahora bien, de acuerdo con la dimensión extrínseca de la calidad, las instituciones, los programas y los académicos están llamados a *rendir cuentas*. Pero de manera inmediata surge la pregunta ¿frente a quiénes se rinden cuentas? Las familias y los estudiantes son evidentemente públicos interesados en esto; también lo son los empresarios y empleadores; lo pueden ser las organizaciones comunitarias de la sociedad; y el estado que canaliza recursos públicos a la educación superior también debe responder a la sociedad por ello. Puesto que los diversos grupos sociales e institucionales no cuentan con representantes para llamar a cuentas a la educación superior, ha surgido históricamente el mecanismo de *acreditación*, una forma de evaluación externa de programas e instituciones. Generalmente, esta forma de evaluación externa se centra en la *efectividad*, es decir, en la constatación del cumplimiento de las funciones y los objetivos asumidos formalmente por una institución o un programa. Van Vught (1993: 67) proporciona una definición de la acreditación:

La acreditación es un proceso en el que un organismo externo juzga el nivel de calidad de uno o más programas académicos o de instituciones enteras con base en normas previamente formuladas y claramente definidas y por medio de un proceso evaluatorio que combina el autodiagnóstico con el juicio de grupos de pares.

El punto de partida de la acreditación es la declaración de objetivos académicos de la institución o el programa. De aquí que el autodiagnóstico de la institución, con base en dichos objetivos, sea la premisa necesaria de la acreditación. Dice Van Vught: “Los acreditadores externos no pueden examinar profundamente la calidad de una institución si los directivos de ésta no se han analizado y evaluado previamente en un autodiagnóstico. El autodiagnóstico es por ende el núcleo básico de la acreditación” (1993: 67).

El proceso consiste en las siguientes medidas:

<sup>7</sup> En los programas de estímulos al desempeño docente y el Sistema Nacional de Investigadores se utiliza, de distinta manera, el juicio de pares. Pero es importante distinguir la *evaluación por pares* de los programas de *estímulos*. Son dos cosas distintas y en principio no tienen por qué estar conectadas.

- El organismo acreditador define normas y señala los procedimientos de la acreditación.
- La institución o el programa realiza un autodiagnóstico de su desempeño con base en sus objetivos formalmente declarados.
- Una comisión de pares evaluadores visita la institución o programa y la examina con base en el documento de autodiagnóstico. Éste es validado directamente mediante entrevistas y observaciones *in situ*. La comisión redacta un informe para la institución y para el organismo evaluador.
- La institución o el programa responde a dicho informe.
- La comisión acreditadora decide si otorgar, negar o confirmar la acreditación. Esta decisión es difundida públicamente (no así el contenido del autodiagnóstico).

Estos procedimientos fueron elaborados y experimentados a lo largo de varias décadas en los Estados Unidos, donde la acreditación surgió históricamente en los años veinte del siglo pasado, y ha sido progresivamente adoptado en la actualidad por diversos sistemas nacionales de educación superior. Aunque cada sistema de acreditación nacional tiene rasgos específicos, de acuerdo con los marcos jurídicos nacionales y el funcionamiento de sus sistemas de educación superior, en general obedecen a los mismos criterios arriba señalados. Hay, sin embargo, una distinción que conviene hacer: los sistemas de acreditación organizados y sostenidos por los gobiernos, y aquellos cuyo sostén y operación obedecen a organismos no gubernamentales o autónomos. Guardando las distancias, los sistemas nacionales que tienen sistemas gubernamentales o semigubernamentales de acreditación son el británico, el francés, el español, el chileno, el mexicano, el argentino y el colombiano, entre otros. En cada uno de éstos, además, participan de diversa manera las asociaciones de rectores, de universidades y de profesiones. En los Estados Unidos la acreditación surgió como iniciativa no gubernamental o autónoma y continúa operando de esta manera.

Si la educación superior se ha expandido y diferenciado muy significativamente en muchos países del mundo, análogamente se han multiplicado los sistemas de acreditación. Desde los años noventa del siglo pasado los países de la Unión Europea ensayaron numerosas experiencias de acreditación, cada una de las cuales parte de premisas similares pero se aplican en contextos institucionales y políticos diferentes (Schwartz y Westerheiden, 2004). En la actualidad existe un organismo internacional que agrupa los sistemas nacionales, el International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE), que fue establecido en 1991 con ocho miembros

y que actualmente está compuesto por 250 organismos en todas las regiones del mundo (INQAAHE, 2011). Por lo visto, la acreditación llegó para quedarse en el mundo de la educación superior. La intensidad de su implantación en las últimas dos décadas y la diversidad de experiencias nacionales comportan un fenómeno novedoso en la educación superior: la difusión mundial de las políticas y los modelos de evaluación.

En vista de su antigüedad y de que representa el molde básico a partir del cual fueron diseñados otros sistemas de acreditación, conviene destacar aquí varios rasgos del sistema estadounidense. Hoy día la acreditación en ese país es organizada por el Council for Higher Education Accreditation que, según su propia definición, constituye una organización sin fines de lucro de instituciones de educación superior para funcionar como el promotor de la autorregulación voluntaria mediante la acreditación (CHEA, 2011). Esta definición recalca que la acreditación es realizada por una organización sin fines de lucro; está constituida por instituciones de educación, es decir, es una asociación de organizaciones educativas o una *metaorganización*, según el concepto desarrollado por Ahrne y Brunsson (2008); y define la acreditación como una autorregulación voluntaria. El CHEA publica, además, estándares de acreditación. Una institución o programa recibe la acreditación por el CHEA si cumple los siguientes criterios:

- Fomenta la mejora de la calidad académica. Los acreditadores constatan que la institución tiene una clara definición de la calidad académica y cuenta con procesos que le permitan observar si se están cumpliendo sus estándares de calidad.
- Demuestra que rinde cuentas (*accountability*): brinda información consistente y confiable sobre la calidad académica y el logro estudiantil, de manera que se fomente la confianza del público y la inversión.
- Fomenta el autodiagnóstico y la planeación para el cambio y la mejora. El autoexamen institucional debe estar enfocado a la mejora y no sólo a cumplir con los procedimientos de acreditación externa.
- Emplea procedimientos apropiados y justos en la toma de decisiones. Los acreditadores constatan que en la institución existen efectivos mecanismos de equilibrio interno y contrapesos entre los diferentes actores.
- Posee recursos académicos, financieros y materiales suficientes para cumplir sus objetivos.

Además, el CHEA se compromete a efectuar una evaluación continua de sus propias prácticas de acreditación. Éste es un tema importante que, en

ocasiones, es poco valorado en los sistemas de acreditación: la metaevaluación, o la evaluación de la evaluación. El ajuste continuo de los sistemas de evaluación resulta un asunto de la mayor importancia, en virtud de la permanente evolución de los sistemas de educación superior.

Destacan varios aspectos: los objetivos fundamentales son promover la mejoría académica y dar a conocer al público los niveles de calidad de las instituciones y programas; operar con base en la confianza, sustentada en la veracidad del autodiagnóstico y la competencia académica de los evaluadores externos; promover la participación amplia de directivos y profesores en la preparación del autodiagnóstico.

#### LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: SUS MODALIDADES PRINCIPALES

En esta sección el lector encontrará una descripción de los principales sistemas de evaluación de la educación superior existentes en México. En aras de la brevedad y la pertinencia no se abordarán algunos modelos que por supuesto no dejan de ser importantes. Uno es el Centro Nacional de Evaluación, dedicado al diseño y la aplicación de Exámenes Nacionales de Ingreso a la Educación Superior (Exani-II), que consiste en “una prueba de selección cuyo propósito es medir las habilidades y los conocimientos básicos de los aspirantes a cursar estudios de nivel superior. Proporciona información a las instituciones sobre quiénes son los aspirantes con mayores posibilidades de éxito en los estudios de licenciatura” (Ceneval, 2011). El Ceneval también aplica los Exámenes Generales de Egreso de la Licenciatura (EGEL). Estos y otros instrumentos que el Ceneval ha venido desarrollando desde su fundación en 1994 representan herramientas de central importancia en la gestión del ingreso y el egreso estudiantil en un número cada vez mayor de instituciones de educación superior.

Otro modelo que no se abordará explícitamente aquí es la acreditación desarrollada por la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), que ha tenido un papel significativo en la incorporación de las instituciones privadas más académicamente consolidadas en el esquema nacional de acreditación. Según su propia definición, la FIMPES “es una agrupación de instituciones mexicanas particulares, que tiene como propósito mejorar la comunicación y colaboración de éstas entre sí y con las demás instituciones educativas del país, respetando las finalidades particulares de cada una, para que sus miembros puedan cumplir mejor la responsabilidad de servir a la nación”. La FIMPES se constituyó en 1982 y otorgó la

primera acreditación en 1996. Es una asociación civil sin fines de lucro y de libre afiliación. Está integrada por 109 instituciones de educación superior (FIMPES, 2011). La FIMPES es un organismo fundador del Copaes e integrante de su cuerpo directivo.

### *La autoevaluación y la evaluación individual de académicos*

Bien señala Roberto Rodríguez Gómez (2002) que la evaluación fue un componente central de las extensas reformas propuestas por el gobierno federal para la educación superior a partir de fines de los años ochenta. Fue reactivada la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes), integrada por funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, rectores y directores de la educación superior. En el seno de esta comisión, sesionó productivamente durante dos años la Comisión Nacional de Evaluación (Conaeva). Este organismo propuso una fórmula para la evaluación, también discutida y adoptada por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Por cierto, esta relación entre la SEP y la ANUIES resultó un gozne fundamental en los procesos de formación de la agenda, el diseño, la legitimación y la implementación de los programas de modernización a lo largo de los dos decenios siguientes. La fórmula propuesta inicialmente incluía tres formas de evaluación: la autoevaluación institucional, la evaluación interinstitucional de programas, que sería encargada a los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y la evaluación del sistema (encargada a la SEP y la ANUIES) (Rodríguez, 2002: 141).

La autoevaluación institucional consistió en un procedimiento de llenado anual de un formato con indicadores de insumos, procesos y desempeños: la duración de los estudios hasta la titulación, la habilitación de los profesores, la adecuación de las normas jurídicas, el equipamiento bibliotecario e informático, entre otros (Kent, 2002: 282). A cada institución se exigía formular una declaración de misión y un plan de desarrollo a mediano plazo. Si bien al principio este ejercicio se fue asentando sobre bases endebles, fundamental y simplemente porque no se realizaban autodiagnósticos en las instituciones, con el paso del tiempo adquirió importancia, ya que pasó a ser un requisito para la competencia por fondos especiales por medio del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes). No es posible saber si en el curso de los años siguientes la autoevaluación institucional siguió practicándose como antecedente para las solicitudes a Fomes; no obstante, las solicitudes de fondos a este programa fueron regularmente evaluadas por expertos.

Además de los anteriores procedimientos, la Conaeva generó en 1992 el programa de estímulos al desempeño docente, que tendría como base la evaluación individual de los académicos. Su objetivo consistía en estimular la permanencia, la dedicación y la calidad del personal académico de tiempo completo en las categorías de titular y asociado. Los criterios de su asignación fueron diseñados por cada institución y aprobados por la Conaeva. Este programa tuvo un impacto importante en la diferenciación interna del personal académico, y ha sido objeto de múltiples acomodados y debates a lo largo de los años (Kent, 2009: 49-53).

Es importante notar en este sentido que, con el establecimiento del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), iniciado en 1996, se fue configurando en la SEP el concepto de perfil deseable del académico de tiempo completo. Sería

aquel que realiza equilibradamente las actividades sustantivas de docencia, tutelaje de estudiantes, generación o aplicación innovadora del conocimiento y gestión académica [...] Para ello, se modificó el reglamento del programa de estímulo a Carrera Docente para hacer consistentes los objetivos del Promep con los estímulos otorgados al profesorado por su desempeño, ligando los factores e indicadores a calificar a través del tabulador asociado para la evaluación del desempeño con las actividades que debe realizar un profesor universitario con el perfil deseable [SEP, 2006, 70].

Posteriormente, con el programa de Cuerpos Académicos, la evaluación del profesorado se vincularía al desempeño tanto individual como colectivo de éste.

#### *La evaluación externa y la acreditación de programas: CIEES y Copaes*

La evaluación externa de programas académicos —también llamada interinstitucional— fue una línea defendida por la ANUIES en la Conpes. Desembocó en la creación de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), compuestos inicialmente por ocho comités por área, cuyos integrantes eran nombrados por la SEP y la ANUIES. Según la actual definición de los CIEES, éstos “son nueve cuerpos<sup>8</sup> colegiados, integrados

<sup>8</sup> Entre 1991 y 1994 la SEP y la Conpes fueron estableciendo los siguientes Comités por Área: Ciencias Agropecuarias, Ingeniería y Tecnología, Ciencias Naturales y Exactas, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Administrativas, Artes, Educación y Humanidades, y Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Funcionan dos comités para evaluar funciones institucionales: Difusión y Extensión de la Cultura, y Administración y Gestión Institucional.

por distinguidos académicos de instituciones de educación superior representativos de las diversas regiones del país, que tienen a su cargo la evaluación interinstitucional de programas, funciones, servicios y proyectos ubicados en el quehacer sustantivo de las instituciones” [CIEES, 2011].

En sus inicios, los CIEES se abocaron a las siguientes actividades (Conpes, 1990):

- Realizar una descripción cuantitativa y cualitativa de la situación que guardaban los programas de estudio en las universidades públicas.
- Realizar una valoración de los programas académicos en términos de su congruencia y su impacto social o productivo, o ambos.
- Identificar los problemas y necesidades más inmediatos de los programas.
- Hacer recomendaciones para su mejoramiento.
- Formular criterios y patrones de calidad y condiciones para su desarrollo.

No puede haber duda de la necesidad de realizar esta racionalización de los programas de estudio. A lo largo de las dos décadas anteriores, la educación superior se había expandido aceleradamente y sin criterios comunes para la organización de los estudios. Prevalecía por tanto una situación de grandes desigualdades y diferencias que era preciso ordenar con vistas a racionalizar la educación superior en cuanto “sistema”.

En la actualidad, su declaración formal de objetivos es la siguiente:

- Coadyuvar al mejoramiento de la calidad de la educación superior en México, mediante la evaluación diagnóstica de las funciones institucionales de los programas que se ofrecen en las instituciones de ese nivel de estudios, propiciando que los modelos de organización académica y pedagógica orienten al aprendizaje como un proceso a lo largo de la vida, enfocado al análisis, interpretación y buen uso de la información más que a su acumulación.
- Coadyuvar a la promoción de la evaluación externa interinstitucional de los programas de docencia, investigación, difusión, administración y gestión de las instituciones de educación superior del país, procurando que los resultados se utilicen en la toma de decisiones de las instituciones educativas y gubernamentales (CIEES, 2011).

De acuerdo con su Boletín Informativo de julio de 2008:

En el periodo 1991-2008, los CIEES evaluaron más de 3 500 programas académicos. Han generado más de 5 400 informes de evaluación y emitido casi 100 000 recomendaciones para mejorar o asegurar la calidad de los programas y funciones de las instituciones. Se debe señalar que la actividad de los Comités se concentró hasta 2003 en la evaluación diagnóstica de las universidades públicas. A partir de 2004, los Comités también evalúan los programas de las universidades tecnológicas y de 2005 de los institutos tecnológicos federales y los de algunas instituciones particulares. Esto, desde luego, ha requerido un esfuerzo adicional para incrementar la capacidad logística de los CIEES, sin menoscabo de la rigurosidad de sus procesos, por lo que se impulsó la capacitación e incorporación de más de 3 000 distinguidos pares académicos de las instituciones de educación superior, con lo que su cantidad actual rebasa ya los 3 500 [CIEES, 2008: 2].

Los CIEES evolucionaron en cantidad, en sus criterios y en sus funciones. A partir de 2001, con la introducción del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), la SEP requirió que para recibir recursos de este programa cada institución mostrara que sus programas académicos cumplieran con los criterios de los CIEES. Con ello, la SEP asignó en los hechos una función de *certificación* de programas académicos a los CIEES, si bien los objetivos formales seguían siendo la evaluación diagnóstica orientada al mejoramiento. Los CIEES entonces diseñaron una escala, cuyo punto más alto es el Nivel 1: los programas e instituciones que alcancen este nivel son reconocidos como *acreditables*, es decir, están en condiciones de solicitar la acreditación por Copaes.

La operación de rediseño de las políticas federales para la educación superior pública, centrada en el PIFI, implicó la articulación y coordinación de los diversos programas federales que habían emergido a lo largo de la década anterior: autoevaluación institucional, evaluación externa, Fomes, Promep. La lógica de esta vuelta de tuerca hacia la planeación institucional *integral* requería combinar la autoevaluación institucional, la validación externa del desempeño y la formulación de objetivos y planes a mediano plazo. Además, era necesario contar con un método para asignar los recursos financieros del PIFI. En este nuevo juego de políticas federales, los CIEES y posteriormente el Copaes pasaron a cumplir un nuevo papel. Si bien la evaluación externa y la acreditación se anuncian siempre como voluntarias, y de hecho se realizan sólo a petición de cada institución o programa, las instituciones de educación superior que no se someten a estos procedimientos no pueden competir por los recursos del PIFI.

Así, los CIEES fueron la plataforma sobre la cual, a partir de 2002, la SEP y la ANUIES colaboraron para establecer el Consejo para la Acreditación de la

Educación Superior (Copaes). En 1997 la ANUIES acordó impulsar la creación, por parte de la Conpes, de un organismo no gubernamental cuyo propósito fuera regular los procesos de acreditación. A finales de 2000 fue instituido formalmente el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (Copaes). De acuerdo con su propia definición,

el Copaes es la instancia capacitada y reconocida por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), para conferir reconocimiento formal a favor de organizaciones cuyo fin sea acreditar programas académicos de educación superior que ofrezcan instituciones públicas y particulares, previa valoración de su capacidad organizativa, técnica y operativa, de sus marcos de evaluación para la acreditación de programas académicos, de la administración de sus procedimientos y de la imparcialidad del mismo. El reconocimiento que el Copaes otorga permite la regulación de los organismos acreditadores y los procesos de acreditación en las diversas áreas del conocimiento, con el objeto de evitar posibles conflictos de intereses y de informar a la sociedad sobre la calidad de un programa de estudios de nivel superior, particularmente a los posibles alumnos, padres de familia y a los empleadores [Copaes, 2011].

Este organismo es por tanto una *asociación de asociaciones y organizaciones*. Está integrado por:<sup>9</sup>

- Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A. C. (ANUIES).
- Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A. C. (FIMPES).
- Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A. C.
- Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C.
- Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A. C.
- Academia Mexicana de Ciencias, A. C.
- Academia Nacional de Medicina de México, A. C.
- Academia Nacional de Ingeniería, A. C.

<sup>9</sup> En lo sucesivo se cita el portal de internet de Copaes: <http://www.copaes.org.mx/home/Integracion.php>.

Los órganos de gobierno de la Asociación son: La Asamblea General (órgano supremo de gobierno, compuesta por un representante de cada uno de los asociados, todos con derecho a voz y voto), y la Dirección General, representante legal de la Asociación, encargada de cumplir y hacer cumplir la normativa del Copaes y la coordinación de los trabajos técnicos, académicos y administrativos del mismo.

La Dirección General propondrá a la Asamblea General la instalación de órganos técnicos integrados por grandes áreas del conocimiento, con la participación de representantes de autoridades educativas, de colegios de profesionistas y academias, y personal especializado de alto nivel en las áreas respectivas y amplio reconocimiento de sus méritos entre la comunidad nacional.

Los órganos técnicos tendrán por objeto elaborar los lineamientos y criterios para reconocer formalmente a las organizaciones y formular los marcos específicos para los procesos de acreditación de programas académicos de educación superior en sus respectivas áreas de competencia, acordes con los fines del Consejo.

Es interesante constatar que la creación del Copaes indujo la formación de numerosos “organismos acreditadores especializados” y alentó a otros ya existentes a solicitar su reconocimiento por el consejo. En el portal respectivo se enumeran 29 asociaciones profesionales, como: Profesionales del Mar, de ciencias sociales, educación agrónomos, licenciatura en biología, pedagogía y educación, enseñanza de la ingeniería, contaduría y administración, arquitectura, enfermería, educación farmacéutica, educación médica, enseñanza de la cultura de la actividad física, diseño, optometría, informática y computación, medicina veterinaria y zootecnia, educación odontológica, ciencias químicas, ciencias económicas, derecho, educación turística, nutriología, investigación en psicología, comunicación, enseñanza e investigación en psicología,<sup>10</sup> artes, enseñanza del derecho, y educación y humanidades. Al momento de la consulta de este portal, aparecen en cuatro organismos en proceso de reconocimiento por el Copaes, en: enseñanza del inglés, física, matemáticas y actuaría. En la sección de Organismos Acreditados del portal de internet del Copaes (<http://www.copaes.org.mx/home/DirectorioOrganismos.php>, consultado el 10 de julio de 2011), no hay información sobre la habilitación académica o experiencia profesional de los directivos de estos organismos.

En el nuevo portal de internet del Copaes (modificado a partir de 2010) se pueden consultar los programas e instituciones que han recibido la acre-

<sup>10</sup> Aparecen en el portal dos organismos para psicología, derecho y educación. No hay explicación de esta duplicación.

ditación, ordenados por entidad federativa, tipo de institución y organismo acreditador. No aparecen estadísticas globales ni datos sobre los costos de la acreditación, como aparecían en el portal anterior a 2010 (en la sección de Transparencia del portal actual no figuran datos). Según cifras del portal en febrero de 2008, se habían acreditado 1 469 programas. El costo de cada acreditación variaba entre 50 000 y 80 000 pesos mexicanos. Esa versión del portal no ofrecía información sobre costos adicionales de la acreditación, como la adquisición de software especializado, capacitación para participantes de las instituciones acreditadas, y gastos de viaje, viáticos y estancias de los examinadores externos. No obstante, todos son gastos que deben sufragar las instituciones que solicitan la acreditación de sus programas (véase el cuadro 1).

### *La evaluación del posgrado y la investigación científica*

Mención aparte, aunque breve, merece la evaluación en la investigación científica y el posgrado. En este sector se siguió una ruta paralela pero diferente por medio de los programas desarrollados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Entre los investigadores, la evaluación por pares es un procedimiento normal de su trabajo y de sus relaciones con las comunidades científicas y los organismos de financiamiento. Por tanto, la introducción de programas federales de evaluación no representó una pugna cultural, como fue el caso en la educación superior. Esto no significa que los investigadores estén plenamente de acuerdo con los criterios específicos de evaluación implementados (como lo demostró el Foro del Sistema Nacional de Investigadores realizado en 2010), sino que en el sector de investigación hay una aceptación de la necesidad de la evaluación. Una segunda diferencia respecto del sector de educación superior consiste en que la ciencia está socialmente organizada y estratificada: como en cualquier sistema científico, existen líderes y élites con reconocimiento científico que operan como interlocutores clave con el gobierno federal.<sup>11</sup>

De acuerdo con el portal del Conacyt, “El Sistema Nacional de Investigadores fue creado por Acuerdo Presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1984, para reconocer la labor de las personas

<sup>11</sup> La expresión institucional de este liderazgo ha sido históricamente la Academia Mexicana de Ciencias, antiguamente denominada Academia de la Investigación Científica, fundada en 1959 (<http://www.amc.unam.mx/>, consultado el 12 de julio de 2011). El Consejo Consultivo de Ciencia y actualmente el Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología son foros de expresión pública e interlocución con funcionarios del gobierno.

Cuadro 1. *Los costos de la acreditación de la educación superior en México*

<i>Organismo acreditador</i>	<i>Número de programas acreditados, 2004-2008</i>	<i>Cuota promedio para Copaes (pesos)</i>	<i>Gastos promedio examinadores externos (pesos)*</i>
		65 000	
ACCECISO	120	7 800 000	2 040 000
CONACE	18	1 170 000	306 000
ANPROMAR	10	650 000	170 000
CACEB	10	650 000	170 000
CACECA	346	22 490 000	5 882 000
CACEI	458	29 770 000	7 786 000
CNEIP	51	3 315 000	867 000
COMACAF	2	130 000	34 000
COMACE	37	2 405 000	629 000
COMAEA	54	3 510 000	918 000
COMAEF	14	910 000	238 000
COMAEM	46	2 990 000	782 000
COMAPROD	31	2 015 000	527 000
COMEAA	65	4 225 000	1 105 000
CONAC	8	520 000	136 000
CONACE	18	1 170 000	306 000
CONAECO	11	715 000	187 000
CONAED	3	195 000	51 000
CONAEDO	37	2 405 000	629 000
CONAET	24	1 560 000	408 000
CONAIC	80	5 200 000	1 360 000
CONEVET	14	910 000	238 000
CONFEDA	12	780 000	204 000
<i>Total de programas</i>	<i>1469</i>		
<i>Subtotales</i>		<i>95 485 000</i>	<i>24 973 000</i>
<i>Total</i>			<i>120 458 000</i>

\* Transporte, viáticos y estancia de 2 examinadores externos × días × programa. Calculado en promedio a 17 000 pesos. No incluye compra de software ni capacitación (sin datos en el portal). Cálculos del autor con base en [http://www.copaes.org.mx/preguntas\\_frecuentes/preguntas\\_frecuentes.htm](http://www.copaes.org.mx/preguntas_frecuentes/preguntas_frecuentes.htm), consultado el 10 de febrero de 2008.

dedicadas a producir conocimiento científico y tecnología. El reconocimiento se otorga a través de la evaluación por pares y consiste en otorgar el nombramiento de investigador nacional. Esta distinción simboliza la calidad y prestigio de las contribuciones científicas. En paralelo al nombramiento se otorgan estímulos económicos cuyo monto varía con el nivel asignado. (Conacyt, 2011). El SNI representó un hecho fundamental en el desarrollo de políticas hacia el sector e introdujo formalmente el procedimiento de juicio por pares. A lo largo de sus 27 años de operación ha tenido un impacto importante en las comunidades científicas, pero también como indicador de excelencia, que progresivamente fue asumido por las instituciones de educación superior en su conjunto.

Durante el primer lustro de los años noventa el Conacyt fue objeto de cambios y ajustes. La evaluación por pares figuró de manera importante en la mayoría de las decisiones tomadas. Entre éstas se pueden mencionar la evaluación de solicitud de fondos para proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, y la evaluación del posgrado. La primera iniciativa hacia el posgrado fue el establecimiento del Padrón de Posgrados de Excelencia: por medio de evaluaciones externas, se validaban programas de posgrado para la formación de científicos, conducente entonces al otorgamiento de becas y fondos para los programas de posgrado. Los criterios de evaluación se centraban en la productividad científica de los profesores y su capacidad para formar científicos de alto nivel. Más adelante, en la década de 2000, la SEP y el Conacyt colaboraron en la modificación de este programa para formular el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). Cambiaron los criterios de evaluación, agregándose indicadores relativos al nivel de consolidación de los cuerpos académicos de los programas de posgrado, la organización curricular, y la atención tutorial a los estudiantes, entre otros. Este programa articula la política respectiva del Conacyt con el Promep y el PIFI de la SEP.

Conviene señalar dos aspectos sobre este sistema de evaluación del posgrado. En primer lugar, en estricto sentido, se trata de un mecanismo de *acreditación* de programas de posgrado que además opera como criterio para asignación de recursos financieros. Es un dispositivo de acreditación porque, con base en una autoevaluación local, los evaluadores externos validan la pertenencia del programa al Padrón de Posgrados de Calidad del Conacyt. Es decir, es una forma de hacer público el nivel de calidad y de reconocimiento del programa. Adicionalmente, dicho reconocimiento es utilizado por el Conacyt para entregar fondos de becas y de otro tipo al programa.

El segundo aspecto relevante consiste en que el mencionado padrón no incluye a los numerosos programas que fueron apareciendo a lo largo de la

primera década del siglo XXI. Entre 2000 y 2007 la matrícula nacional en el posgrado pasó de 118 000 estudiantes a 185 000 (ANUIES, 2011), un crecimiento anual promedio de 9%. Para 2007 el sector privado había alcanzado la mitad de la matrícula del posgrado. Puesto que la enorme mayoría de los posgrados de este sector son maestrías *profesionalizantes* y no científicas, no aspiran a formar parte del PNPc del Conacyt. Un número importante de nuevos posgrados en el sector público están en una situación análoga. Por tanto, el esquema de evaluación y acreditación del PNPc sólo abarca una proporción cada vez menor del posgrado nacional, como ha insistido en señalar el Consejo Mexicano del Posgrado (Comepo, 2011).

En suma, con los cambios señalados se institucionalizó un *sistema reputacional nacional* en el sector de investigación científica y desarrollo tecnológico. La *coordinación reputacional* es el mecanismo central de funcionamiento de la ciencia, y representa un componente fundamental de cualquier sistema integrado de investigación y desarrollo (Whitley y Gläser, 2007).

#### PERSPECTIVAS Y RETOS

Una premisa general que se desprende de la discusión anterior es que, frente a la complejidad y diversidad crecientes del sistema institucional de la educación superior, la ambigüedad del concepto mismo de evaluación, y sus diversas consecuencias no buscadas o no previstas, no existe el sistema de evaluación perfecto. Es imposible que así sea. Pero no por ello debemos darnos por satisfechos con un sistema imperfecto: es necesario recalcar que los sistemas imperfectos de evaluación pueden provocar distorsiones indeseables en el tejido y la cultura académica.

La investigación científica y el posgrado operan de manera diferente que los programas de licenciatura; los institutos tecnológicos y las escuelas normales generalmente tienen rasgos y objetivos distintos de los imperantes en las universidades académicamente consolidadas; los programas de educación a distancia y virtual son a su vez distintos de los programas presenciales; las instituciones privadas, es decir, con fines de lucro, no tienen el mismo funcionamiento que las instituciones públicas. La conclusión equivocada sería crear sistemas ad hoc para cada tipo de institución, señal de que la acreditación estaría capturada por las instituciones. El dilema es, entonces, cómo caminar hacia sistemas de acreditación confiables para el público y suficientemente flexibles para dar cuenta de la creciente complejidad de la educación superior. Los distintos procedimientos de evaluación sirven para distintas funciones. Es fundamental que se definan con claridad los objetivos

por lograr con cada procedimiento. También lo es contar con una cultura y con procedimientos de vigilancia y ajuste continuo.

Un segundo dilema es la designación y la legitimidad de los agentes que acreditan. Puesto que la confianza pública y la legitimidad académica de la acreditación son sus rasgos necesarios, entran en juego la dimensión extrínseca y la intrínseca de la calidad. Los acreditadores tienen una responsabilidad hacia el público y el Estado, pero también deben ser reconocidos como interlocutores académicamente válidos por las instituciones y los académicos. En el caso de la evaluación por pares en la investigación científica, este dilema se resuelve con relativa facilidad designando como pares a aquellas personas con buena reputación científica sustentada en sus publicaciones. Pero ¿quién ostenta este tipo de autoridad académica (y moral) tratándose de la evaluación de instituciones y programas? El Estado tiene un papel evidente en la designación de evaluadores, pero ésta carecería de legitimidad si se hiciera a un lado a representantes de profesionistas y académicos. ¿Existen los organismos profesionales autónomos y académicamente reconocidos para desempeñar este papel?

Un tercer dilema es la decisión de ligar (o no) los resultados de la evaluación y la acreditación a la asignación de recursos financieros. Aunque está ampliamente difundida la idea de que los académicos y las instituciones mejoran su desempeño según los incentivos económicos que reciben, en realidad es una idea muy discutible. Ha sido muy poco discutida la diferencia entre incentivos *extrínsecos* e *intrínsecos* (Kohn, 1994). El estímulo financiero no garantiza un comportamiento sostenido de mejoramiento; lo que garantiza es un comportamiento sostenido de búsqueda del estímulo. Dice Kohn: “la manera más segura de destruir la cooperación, y por tanto la excelencia organizacional, es poner a competir a todos en la organización” (Kohn, 1994: 5). Además, los estímulos económicos desalientan a los individuos y las organizaciones a tomar riesgos, a hacer cosas nuevas o diferentes: la búsqueda de premios económicos minimiza la búsqueda de retos. Si la finalidad es la excelencia, ningún incentivo artificial puede compararse con la motivación intrínseca de trabajar mejor. Los incentivos extrínsecos tienden a generar una dependencia respecto de los estímulos económicos, erosionando la motivación intrínseca. En suma, hay una clara divergencia entre evaluar para mejorar y evaluar para asignar recursos, ya sea a individuos u organizaciones. Si el objetivo es el mejoramiento de la calidad, no conviene ligar los resultados de las evaluaciones a decisiones financieras. Es comprensible que en un principio fuese necesario asociar los resultados de la evaluación a estímulos financieros, ya que se consideraba necesario para arraigar la evaluación en un sistema institucional que le era ajeno. Pero a dos déca-

das de distancia, es necesario reflexionar sobre la pertinencia de continuar con este esquema.

Una conclusión de esta discusión es la importancia de esclarecer los *objetivos de cualquier sistema de evaluación*, que en principio pueden ser de diversa índole. La evaluación puede servir para:

- Mejorar la calidad
- Asignar recursos
- Asegurar en forma pública la efectividad (rendición de cuentas)

¿Un mismo sistema de evaluación puede cumplir con más de una de estas funciones? En principio la respuesta es negativa. Decir que se evalúa para el mejoramiento pero usar la evaluación para asignar recursos financieros (proceso extrínseco) da al traste con el mejoramiento, proceso netamente intrínseco. Ligar la asignación de recursos con la acreditación externa también puede distorsionar las finalidades de la evaluación. Mezclar los objetivos de la evaluación puede provocar distorsiones en la misma, acabando por restarle legitimidad.

Y como la legitimidad es un sustento central de cualquier sistema de evaluación, es de considerarse si la actual configuración de sistemas como el Copaes satisface el requisito de legitimidad académica y de transparencia. El Copaes se anuncia como una asociación de asociaciones sin fines de lucro, pero tiene ingresos importantes. Asimismo declara ser una organización no gubernamental pero funciona en los hechos como dependencia del gobierno federal. La ambivalencia no es amiga de la legitimidad.

En este sentido, sin duda, el nivel de desarrollo que han alcanzado la evaluación y la acreditación de la educación superior en México admiten de una metaevaluación, una evaluación del sistema en su conjunto. Para ello, tendría mucha importancia profundizar en la investigación comparativa de los impactos de la acreditación en México a la luz de experiencias internacionales.

Finalmente, conviene comentar varias falacias que se observan comúnmente en torno al tema de la evaluación:

- *Primera falacia: La evaluación es la calidad.* Si te evalúas, tienes calidad. No: la calidad es algo importante y necesario, pero difícil de definir, polisémico y multifacético. La evaluación, por otro lado, es un procedimiento de medición.
- *Segunda falacia: Los contenidos de la evaluación deben siempre darse a conocer.* No necesariamente: la confidencialidad entre evaluador y eva-

- luado es un aspecto importante de la acreditación, que debe basarse en la confianza. Lo que se debe divulgar, en el caso de la acreditación, es el resultado de ésta, pues uno de sus objetivos es la garantía pública.
- *Tercera falacia: Lo que no se evalúa no se puede mejorar.* Ésta es la famosa frase del gurú de la calidad total en la industria, J. Edwards Deming, y ha tenido una difusión enorme. Pero encierra falacias. Si la evaluación está mal hecha puede pervertir el objetivo del mejoramiento; el mejoramiento es un proceso interno y de naturaleza intrínseca en los individuos y las comunidades académicas. Puede haber (y siempre hubo históricamente) mejoramiento sin evaluación. Una fórmula más aceptable es la propuesta por Felipe Martínez Rizo (2010): Lo que no se evalúa sistemáticamente puede mejorar, pero no sistemáticamente.
  - *Cuarta falacia: La evaluación es un sistema sencillo y de fácil implementación.* No: hay diversas modalidades de evaluación; tienen objetivos distintos; deben diseñarse con cuidado; se debe estar atento a los impactos no previstos y perversos de la evaluación; debe existir un mecanismo de metaevaluación, de ajuste continuo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahrne, Göran y Nils Brunsson (2008), *Meta-organizations*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Astin, Alexander (1991), *Assessment for Excellence: The Philosophy and Practice of Assessment and Evaluation in Higher Education*, Greenwood Publishing Group.
- Ball, Stephen J. (2003), "The teacher's soul and the terrors of performativity", *Journal of Educational Policy*, vol. 18, núm. 2, pp. 215-228.
- Banta, Trudy (2002), *Building a Scholarship of Assessment*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Birnbaum, Robert (2000), *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, and Why They Fail*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Boyer, Ernest (1990), *Scholarship Reconsidered: Priorities of the Professoriate*, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Brunner, José Joaquín (1990), *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1999), "Evaluación de la calidad en el nuevo contexto latinoamericano", *Revista de la Educación Superior*, núm. 110, México ANUIES.
- Cave, Martin (1988), *The Use of Performance Indicators in Higher Education*, Londres, Jessica Kingsley Publishers.

- Ceneval (2011), "¿Qué es el Exani-II?", <http://www.ceneval.edu.mx/ceneval-web/content.do?page=1738>, consultado el 13 de julio de 2011.
- CHEA (2011), *CHEA at a Glance*, [http://www.chea.org/pdf/chea\\_glance\\_2006.pdf](http://www.chea.org/pdf/chea_glance_2006.pdf), consultado el 9 de julio de 2011.
- CIEES (2011), *Boletín Informativo CIEES*, <http://www.ciees.edu.mx/ciees/documentos/publicaciones/ciees-julio.pdf>, consultado el 14 de julio de 2011.
- CIEES (2011), <http://www.ciees.edu.mx/ciees/quesonciees.php>, consultado el 30 de junio de 2011.
- Clark, Burton R. (1990), *El sistema de educación superior: una visión comparativa internacional del sistema académico*, México, Nueva Imagen/Universidad Futura.
- Cohen, Michael D., James G. March y Johan P. Olsen (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-25.
- Comas Rodríguez, Óscar (2003), *Movilidad académica y efectos no previstos de los estímulos económicos durante el periodo de la modernización educativa: el caso UAM*, México, ANUIES.
- Comepo (2011), <http://www.comepo.org.mx/>, consultado el 13 de julio de 2011.
- Conacyt (2011), "¿Qué es el SNI?", <http://www.conacyt.mx/SNI/Paginas/default.aspx>, consultado el 12 de julio de 2011.
- Compes (1990), *Estrategia para la integración y el funcionamiento de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior*, México, SEP.
- Copaes (2011), *¿Qué es el Copaes?*, <http://www.copaes.org.mx/home/Origen.php>, consultado el 30 de junio de 2011.
- Cox, Cristian (1993), "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", en Hernán Courard (coord.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, Flacso, cap. 1.
- Díaz Barriga, Ángel (coord.) (2008), *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana: un estudio en las universidades públicas estatales*, México, UNAM, IISUE.
- Dill, David y Maarja Soo (2004), "Transparency and quality in higher education markets", en P. Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill y A. Amaral (eds.), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality*, Kluwer Academic Publishers, pp. 61-85.
- FIMPES (2011), "¿Qué es la FIMPES?", <http://fimpes.org.mx/FIMPES/index.php>, consultado el 13 de julio de 2011.
- García de Fanelli, Ana María (2005), *Universidad, organización e incentivos: desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Gil Antón, Manuel et al. (1994), *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*, México, UAM-Azcapotzalco, .
- Henkel, Mary (1998), "Evaluation in higher education: Conceptual and epistemological foundations", *European Journal of Education*, vol. 33, núm. 3, pp. 285-297.

- INQAAHE (2011), "About INQAAHE", <http://www.inqaahe.org/main/about-inqaahe>, consultado el 11 de julio de 2011.
- Kent Serna, Rollin (1984), "Las vicisitudes de una azarosa profesionalización", *Crítica*, núm. 28, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.
- \_\_\_\_ (1986), "Los profesores y la crisis universitaria", *Cuadernos Políticos*, núm 46, México, Era, pp. 41-54.
- \_\_\_\_ (2002), "Las políticas de evaluación", en Rollin Kent (comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa: estudios comparativos*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 254-324.
- \_\_\_\_ (2009a), "Estado y mercado en educación superior: genealogía e insuficiencias de una dicotomía conceptual", conferencia en el 6th International Workshop on Higher Education Reforms: State and Market in Higher Education Reforms, Trends, Policies and Experiences in Comparative Perspective, México, 9 al 11 de noviembre de 2009, Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del IPN.
- Kent Serna, Rollin (coord.) (2009b), *Las políticas de educación superior en México durante la modernización: un análisis regional*, México, ANUIES.
- Kohn, Alfie (1994), "Why incentive plans cannot work", *Harvard Business Review*, septiembre-octubre de 1993, pp. 2-7. Reproducido en *Universidad Futura*, vol. 5, núm. 15, octubre de 1994.
- Lemaître, María José (2004), "Mecanismos de aseguramiento de la calidad: respuesta a los desafíos del cambio en la educación superior", *Revista Calidad en la Educación*, Santiago de Chile, pp. 87-106.
- \_\_\_\_ (2010), "Impacto de las políticas de aseguramiento de la calidad en los programas de educación superior: un estudio exploratorio", *Revista Calidad en la Educación*, núm. 32, Santiago de Chile, pp. 16-42.
- March, James G. (1984), "How we talk and how we act: Administrative theory and administrative life", en T. J. Sergiovanni y J. E. Corbally (eds.), *Leadership and Organizational Culture*, núm. 31, Urbana, University of Illinois Press.
- Martínez Rizo, Felipe (2000), *Nueve retos en la educación superior: funciones, actores y estructuras*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (2000), "La evaluación de la educación en México: retos y perspectivas", conferencia presentada en la Reunión Académica Nacional del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, Puebla, 7 de diciembre de 2010.
- Morley, Louise (2003), *Quality and Power in Higher Education*, Maidenhead, Reino Unido, SRHE/Open University Press.
- Ordorika, Imanol (coord.) (2004), *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*, México, UNAM/CRIM.
- Rhoades, Gary y Barbara Sporn (2002), "Quality assurance in Europe and the U.S.:

- Professional and political economic framing of higher education policy”, *Higher Education*, vol. 43, pp. 355-390.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2002), “Continuidad y cambio de las políticas de educación superior”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 14, México, Comie, pp. 133-154.
- Schwartz, Stephanie y Don Westerheiden (eds.) (2004), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Scott, W. Richard (2005), “Organizaciones: características duraderas y cambiantes”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3, México, CIDE, pp. 439-463.
- SEP (2006), *Programa de mejoramiento del profesorado: un primer análisis de su operación e impactos en el proceso de fortalecimiento académico de las universidades públicas*.
- Van Vught, Frans (1993), “Evaluación de la calidad de la educación superior: el próximo paso”, en *La evaluación académica: enfoques y experiencias*, París, CRE/UNESCO.
- Varela Petito, Gonzalo (1993), “La política de evaluación en la educación superior”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 4, pp. 69-83.
- Weick, Karl (1976), “Educational organizations as loosely coupled systems”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, núm. 1, pp. 1-19.
- Whitley, Richard y Jochen Gläser (eds.) (2007), *The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems*, Dordrecht, Springer.

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA CIENCIA EN MÉXICO: ¿UN SEXENIO MÁS DE CONTINUIDAD?

SYLVIE DIDOU AUPETIT

UNA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS para la internacionalización de los sistemas de educación superior y de ciencia y tecnología muestra una continuidad en las prioridades (apoyo a la movilidad estudiantil y a proyectos de investigación bilateral), con cambios localizados (desarrollo de esquemas de movilidad corta, sin obtención de grados) en los últimos cuatro sexenios. También han sido perceptibles, en el periodo gubernamental en curso, una acción pública, de alcances todavía restringidos, orientada a ensayar mecanismos de colaboración internacional, a enmarcarlos en las estrategias de desarrollo institucional y de aseguramiento de calidad y a consolidar opciones intrarregionales de intercambio, para contribuir, en una perspectiva de política internacional, a que México recupere un papel de liderazgo en Centroamérica y Sudamérica. No obstante, la falta de indicadores confiables y actualizados y la dispersión de las agencias encargadas de la gestión de los programas impiden medir adecuadamente logros y límites de esa acción pública e incluso detectar con suficiencia buenas prácticas. Por otra parte, datos sueltos indican la permanencia de zonas problemáticas, en las cuales predomina una reproducción inercial de disfuncionamientos: entre ellos, destacan la imperfecta recensión de la movilidad entrante a México (estudiantes extranjeros) y de los proveedores no convencionales de servicios de educación superior; la insuficiente regulación de los programas conjuntos o la limitada y relativamente amorfa cobertura de los programas de retorno y revinculación, destinados a los posgraduados y a los académicos mexicanos insertos en dispositivos de indagación en el extranjero.

Considerando lo anterior, y de acuerdo con la hipótesis de que estamos al final de un ciclo de fortalecimiento reproductivo de una política pública de reciente surgimiento, en este reporte proponemos un balance de lo hecho y algunos comentarios acerca de los cambios que se requieren para el diseño de un plan de internacionalización, embonado más estrechamente con los objetivos de consolidación y mejoramiento de los sistemas de educación superior y de ciencia.

## INTRODUCCIÓN

La internacionalización de la educación superior no es en sí un tema nuevo: el viaje de formación al extranjero representó una característica relativamente común en la formación de los intelectuales desde principios del siglo pasado. La Secretaría de Educación Pública, al crear instituciones de investigación, apoyó a los directivos-fundadores de tales establecimientos en su reclutamiento de académicos extranjeros o formados en el extranjero, como lo corroboran las historias del Cinvestav o de El Colegio de México. Sin embargo, la internacionalización sólo se volvió tema de la agenda de política pública cuando, en 1992, el gobierno de México negoció la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos y Canadá (Barrow, Didou y Mallea, 2003). Ante las preocupaciones que generaba entre los socios la conformación de un espacio regional económicamente integrado que favorecía el libre tránsito de los profesionistas, los expertos analizaron las asimetrías de organización y desarrollo que separaban los sistemas de educación superior (SES) en los tres países. Detectaron que las principales diferencias del mexicano en relación con los otros dos consistían en su escasa cobertura, su centralismo, la falta de mecanismos de evaluación que garantizaran su calidad, su bajo grado de diferenciación institucional, su esquema de financiamiento basado en el tamaño de la matrícula, sus dispositivos de habilitación profesional y los insuficientes niveles de escolaridad de su plantilla. Recomendaron que el gobierno coordinara una reforma, orientada a superar largos años de “proteccionismo”, a estandarizar sus comportamientos mensurables con los de sus contrapartes preferentes; sugirieron asimismo utilizar los recursos de la cooperación internacional para acelerar esa transición. Esas opciones cobraron relieve cuando el país se convirtió en el primer socio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en América Latina y el Caribe en 1994 y participó en peritajes comparativos de la acción pública en educación superior, coordinados por organismos multilaterales en perspectivas comparativas (OCDE, 1996; Coombs, 2001). En ese contexto, los procesos de internacionalización fueron objeto de atención continua, en marcos de análisis regionales de caso financiados por el Institute for the Management of Higher Education (IMHE) de la OCDE, el Banco Mundial o la UNESCO (De Wit y Knight, 1999; De Wit *et al.*, 2005; UNESCO/IEE, 2011).

Nuestra hipótesis central es que, en México, la internacionalización representó un modelo que se incorporó en las pautas generales y en el escenario de proyección de la Reforma Educativa, a la par que un fin en sí mismo, en la medida en que permitió a las instituciones y a los actores generar

indicadores de desempeño altamente valorados por los dispositivos nacionales de aseguramiento de calidad. Otras dos hipótesis son que, 25 años después de que arrancaran esas tendencias, los procesos de internacionalización se han vuelto más complejos en cuanto a ámbitos de incidencia, herramientas y *stakeholders*, y la segunda, que esa transformación no siempre se ha considerado un insumo central para el rediseño de programas que siguen siendo convencionales y relativamente inerciales.

Conforme a esos supuestos, nuestras interrogantes centrales son: ¿en qué medida las transformaciones de contexto han llevado a las dependencias gubernamentales a modificar sus apoyos a la internacionalización, para articularlos con las reformas educativas vigentes? ¿Qué tanto las políticas en la materia han tenido resultados satisfactorios en cuanto a insumos-producto y a refuncionalización de los sistemas de educación superior e investigación? ¿Fueron parte integrante de un posicionamiento innovador de México en escenarios, a escala mundial y regional, caracterizados por el despunte de la migración altamente calificada, por la transferencia acelerada de los conocimientos y por la protección ingente de saberes estratégicos para la innovación? ¿En qué grado la inserción de México en dispositivos de toma de decisión y de evaluación integrados multinacionalmente ha ejercido influencia en sus contenidos y jerarquía?

Para avanzar respuestas, describiremos los objetivos y las prioridades de las políticas gubernamentales para la internacionalización, centrándonos en el sexenio en curso, y propondremos una tipología de los actores no gubernamentales que las impulsan, concurrentemente con las dependencias oficiales. En los siguientes acápites, describiremos los resultados obtenidos, con base en la información disponible, e identificaremos los obstáculos y riesgos que, en opinión de los promotores de la internacionalización, de las organizaciones a cargo y de los especialistas, minan su fortalecimiento. Reflexionaremos sobre un tema de actualidad para la reconfiguración de las políticas de internacionalización, a saber, en qué medida México es un interventor clave en el escenario latinoamericano o en la zona hispanófono. Para concluir, reflexionaremos sobre los asuntos de política que deben atenderse para optimizar efectos e insertar la internacionalización en una dinámica social abocada a garantizar más eficiencia de los servicios prestados, más sustentabilidad y más responsabilidad.

POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERVENCIONES NO GUBERNAMENTALES  
EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA CIENCIA,  
2006-2011, EN MÉXICO

Desde la década de 1990, el país se volvió puntal, en América Latina y El Caribe, en cuanto a diseño y aplicación de programas para la internacionalización de la educación superior y de la ciencia. Varios fueron enfocados a su armonización internacional: los de acreditación de las carreras, adopción de modelos de financiamientos concursables, evaluación del personal de docencia y de investigación, pagos por productividad o desempeño, conocieron incluso el éxito y fueron copiados en otros países de la región. Respecto de la internacionalización, las principales instancias gubernamentales a cargo [Dirección General de Relaciones Internacionales (DGRI) de la SEP, Subsecretaría de Educación Superior-SES y Consejo Nacional de Ciencia y tecnología (Conacyt)], atendiendo un marco conceptual estable, priorizaron alternativamente la consolidación de movilidades académicas y estudiantiles, la puesta en marcha de proyectos estratégicos (constitución de redes/investigación bilateral/formación profesional de personal técnico), la promulgación de regulaciones ad hoc, la revinculación y el involucramiento de contrapartes estratégicas, aliadas del gobierno para su fomento. Como resultado de la apertura del campo de la internacionalización a otras contrapartes, intervienen hoy en su fomento organismos internacionales, redes de establecimientos como el Consorcio de Universidades Mexicanas (Cumex),<sup>1</sup> asociaciones nacionales o internacionales de rectores, asociaciones gremiales o sociales, instituciones, empresas, además de las embajadas, bancos [Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o Banco Santander], organismos internacionales y agencias extranjeras de cooperación.

Durante el presente sexenio (2006-2012), el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 enunció en su punto 1.19 cinco estrategias para impulsar la internacionalización de la educación superior:

- Propiciar que las instituciones mexicanas de educación superior incorporen la dimensión internacional en sus programas y actividades para coadyuvar, por esta vía, a mejorar la calidad de la educación que ofrecen, consolidar su competitividad académica y sus capacidades docentes, de investigación e innovación.

<sup>1</sup> Programa de movilidad nacional e internacional, 2009-2010, <http://www.cumex.org.mx/programas/movilidadpro.php>.

- Alentar la celebración de acuerdos de colaboración entre las instituciones de educación superior mexicanas e instituciones (o consorcios de instituciones) extranjeras de prestigio, que permitan el reconocimiento de créditos y la equivalencia integral de estudios y títulos, así como el impulso a programas coordinados de intercambio y movilidad de estudiantes, investigadores y profesores.
- Apoyar los proyectos y las acciones que favorezcan la cooperación, el intercambio académico y la conformación de redes de cuerpos académicos con instituciones (o con consorcios de instituciones) extranjeras de educación superior de reconocido prestigio, incluido el desarrollo de programas educativos y el otorgamiento de títulos conjuntos.
- Participar activamente en los procesos de construcción del espacio común de la educación superior, tanto de América Latina y el Caribe como de otras regiones en el mundo.
- Promover la realización de convenios y acuerdos dirigidos a propiciar el reconocimiento internacional de los mecanismos nacionales de evaluación y acreditación de programas educativos [SEP, 2007: 17].

Los resultados obtenidos por las dependencias ejecutoras han sido estimados, aunque no en forma sistemática ni centralizada: demuestran un mejoramiento de capacidades institucionales de docencia e investigación mediante la formación en maestría y doctorado de los académicos y la conformación de redes [mediante el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) y el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES), entre otros], negociación de co-títulos con contrapartes extranjeras, elaboración o revisión de convenios bilaterales para el reconocimiento mutuo de grados y créditos y ejecución de programas de cooperación académica y movilidad en América Latina o en América Central.

En forma simultánea, el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2008-2012 (PECyT) definió la internacionalización como un mecanismo transversal para la reestructuración del sistema. En la estrategia 3.3., consistente en “Fortalecer la cooperación y el financiamiento internacional en materia de ciencia, tecnología e innovación, atendiendo las necesidades del país”, apuntó como línea de acción 3.3.1 “Establecer y fortalecer acuerdos y convenios con instituciones educativas, científicas y tecnológicas de prestigio en otros países, con la finalidad de facilitar el intercambio de becarios, la complementariedad de programas de posgrado y la incorporación de becarios mexicanos” (PECyT, 2008: 53). En forma puntual, la estrategia 1.2, orientada a incrementar y consolidar el acervo de recursos humanos de alto nivel, recomendó, en el punto 1.2.4., “Incrementar la inversión de los programas de in-

vestigadores mexicanos en el extranjero, de estancias sabáticas y postdoctorados” (PECYT, 2008: 50).

El Conacyt, como principal agencia ejecutora de las políticas federales de internacionalización del posgrado y la investigación y proveedora de becas, asumió como sus propósitos “Posicionar a México, en materia de investigación y desarrollo, en el nivel que le corresponde según su peso específico a la altura de los países emergentes más dinámicos y en consonancia con los derroteros institucionales”, y “Establecer estrategias para participar en la revolución del conocimiento y la innovación, aprovechar sus ventajas, valorizar socialmente sus aportaciones y desempeñarse con criterios, referencias, niveles de calidad y colaboraciones internacionales” (Conacyt, 2010: 6). Auspició la participación de México en los programas marco de la Unión Europea, sobre todo el séptimo (con iniciativas como el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología UE-Mexico-Fondecyt) o en acciones como el programa Marie Curie (Maggio, 2010). Promovió la internacionalización del posgrado, vinculándola estrechamente con el aseguramiento de calidad operado mediante el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). Mantuvo su programa de becas de larga duración para la adquisición de títulos de posgrado afuera, centrándolo principalmente en el doctorado, aunque lo hizo conforme a una dinámica de restricción de los volúmenes de becas al extranjero otorgadas a partir de 2002: como resultado, su proporción en relación con el total de las atribuidas se debilitó en forma constante desde hace dos sexenios, pasando de 24.02% en 2002 a 13.47% en 2006 y a 7.57% en 2011.

Para efectos de contrabalanceo, el Conacyt echó a andar un programa adicional de becas mixtas para estancias en el extranjero. Abierto a los estudiantes mexicanos inscritos en posgrados acreditados por el propio organismo, financia estancias cortas de movilidad en el extranjero, dentro de equipos de investigación bilaterales, formalizados o no: respaldó a 2 843 estudiantes entre 2000 y 2009, con un repunte en el número de becas otorgadas en el sexenio.

Otros organismos no gubernamentales, de tipo asociativo y social, actuaron en forma convergente para propiciar la internacionalización de la educación superior (Campuzano, 2010: 43 y ss.): sin pretensiones de exhaustividad, se menciona que la ANUIES administra programas de movilidad de estudiantes o investigadores con organismos homólogos de Francia, Alemania, Centroamérica, Argentina o España. Organismos, fundaciones y bancos internacionales (Universia, OEA, Fundación Ford o la Comisión Fulbright) proporcionan becas al extranjero para investigadores y posgraduados. Redes del tipo de Udual, Conahac, Comexus o Red de Macro-Universidades proponen opciones de intercambio de corta duración a sus asociados; la Fundación México en Harvard, el Instituto México-Florida, o establecimientos

como Duke, la Universidad de Notre Dame o la de Texas en Austin (<http://casgroup.fiu.edu/lacc/>), o El Colegio de México, junto al CIDE, la UNAM y Sciences Po (Ciencias Políticas) reforzaron sus ofertas de cooperación y sus políticas institucionales para vincular mejor el uso de convenios internacionales con sus objetivos internos de desarrollo institucional (Didou, 2011: 14-26). Finalmente, instituciones públicas o unidades creadas en la primera década del presente siglo [como la Universidad de la Ciénega en Michoacán (Pineda, 2011) o la Unidad Cuajimalpa de la UAM (Fresán, 2009)] [o contados establecimientos privados (ITESM, Murphy, 2010)] integraron la internacionalización en su planeación estratégica, para asegurar la calidad de la formación o la consolidación de áreas disciplinarias y de investigación.

*La internacionalización: un balance  
de logros y problemas*

La combinación de programas convencionales y de fórmulas de internacionalización innovadores en el contexto nacional lleva a preguntarse sobre la eficacia y eficiencia de los programas federales. En este apartado nos centraremos en analizar sus repercusiones cuantitativas y la forma como mejoraron el funcionamiento o los productos de los sistemas de educación superior y ciencia. La información sobre resultados no está sistematizada, ni es coherente entre los organismos que la generan parcialmente, por lo que organizaremos el balance utilizando fuentes públicas o datos ad hoc proporcionados por las dependencias participantes en un estudio patrocinado por la UNESCO (Didou, 2011) y recurriremos a investigaciones recientes: identificaremos logros y limitaciones, para monitorear la pertinencia de las estrategias aplicadas y sugerir líneas de indagación por consolidar. Evaluaremos actividades “clásicas” de internacionalización (movilidades estudiantil y académica) e innovadoras (movilidad de programas, servicios y proveedores).

*a) Movilidad estudiantil internacional*

La movilidad estudiantil internacional abarca tanto la saliente (estudiantes mexicanos que estudian en el extranjero, por periodos largos —orientados a la obtención de un título— o cortos, relacionados con la adquisición de créditos) como la entrante (estudiantes extranjeros que vienen a México para los mismos propósitos). Estos fenómenos no son, en el país, sustitutivos ni en lo cuantitativo ni en lo cualitativo.

CUADRO 1. *Becas internacionales de posgrado del Conacyt, 2000 a 2010, versus becas totales, cifras y porcentajes\**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010e- 2011
Total de becas otorgadas**	10 249	11 934	12 371	13 483	16 816	19 243	20 111	23 210	26 918	30 634	35 000
Becas al extranjero	2 331	3 032	2 972	2 386	2 778	2 645	2 451	3 045	2 692	2 424	2 863***
% beca en el extranjero	22.74	25.41	24.02	17.70	16.52	13.75	12.19	13.12	10.00	7.91	8.18

Fuente: IGEcyT, 2009; Conacyt.

\* *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología: de 2002 a 2009*, Cuarto Informe de Gobierno, p. 213.

\*\* Becas vigentes, incluye nuevos becarios.

\*\*\* Padrón de Becas al extranjero vigentes al 31 de marzo de 2011.

2010e: Cifra estimada en el Cuarto Informe de Gobierno.

CUADRO 2. *Estudiantes mexicanos en el extranjero y estudiantes extranjeros en México*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Estudiantes mexicanos en el extranjero	13 538	14 041	14 795	19 707	21 571	21 270	22 771	23 538	24 763	24 110
Estudiantes extranjeros en México	2 293	1 367	1 943	1 892	—	—	—	—	—	—

Fuente: UNESCO-UIS, marzo de 2011.

Nota: La base de datos de la UNESCO registra únicamente los años 1999 a 2002; no hay datos para años posteriores.

La ANUIES reporta, en 2006, 2 373 entrantes, contra 24 110 salientes, en 2008, según la UNESCO. Se indica que, en 2006, 64.7% de los entrantes procedía de América Latina y se distribuía en unos cuantos establecimientos, mayoritariamente privados: el sistema del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) agrupaba casi la mitad de ellos; lo seguían la Universidad de Guadalajara, la Universidad Iberoamericana, la Fundación Universidad de las Américas en Puebla y El Colegio de México. Grandes universidades públicas como la UAM, la UNAM o incluso la Universidad de Guadalajara participan en niveles bajos en el mercado internacional de la movilidad, según curvas inerciales. Su potencial de atracción es reducido además en comparación con el tamaño de sus matrículas (Gascón y Cepeda, 2007; Didou, 2011).

Los conteos de movilidad entrante son deficientes e incluso contradictorios, en función de si están referidos a los estudiantes extranjeros registrados como tales por el Instituto Nacional de Migración (INM), independientemente del tipo de estancia realizada, o a los matriculados en programas para obtención de grados.<sup>2</sup> Indican que, aunque en la década pasada México fue desplazado en cuanto polo de imantación de la movilidad intrarregional por otros países, como Cuba, Argentina, Chile, Costa Rica y Venezuela, pese a contar con una oferta de formación acreditada, la mayoría de sus estudiantes procede de América Central y de Sudamérica. Corroboran además que si los registros de los estudiantes salientes son de mala calidad, los de los entrantes son peores: se basan en los alumnos inscritos en carreras de licenciatura y posgrado para obtención de grados, o bien incorporan a los *free movers* en situación de movilidad corta y a alumnos amparados por convenios para co-graduación o por proyectos bilaterales de investigación. Sería necesario explicitar los criterios de medición utilizados para dar sentido a la construcción, en cada caso, de grupos tan heterogéneos que se vuelven difícilmente comparables. Cualitativamente, sería importante conocer la procedencia de los estudiantes extranjeros en México, los motivos de su venida, las características de sus estancias, si vienen por motivos propios o como consecuencia de algún convenio: esos temas son, a la fecha, casi desconocidos en el país. Finalmente, como el número de estudiantes extranjeros que eligen a México como lugar de obtención de un título resulta insignificante a escala institucional, salvo en pocos centros de investigación, principalmente del tipo SEP-Conacyt, se debería reflexionar sobre el estado real del “mercado de la movilidad internacional” en el país. En su condición embrionaria actual, la

<sup>2</sup> Por ejemplo, en 2002 la UNESCO registraba 7 495 estudiantes extranjeros en México, mientras que en 2006 la ANUIES registraba sólo 2 373, como se menciona en el texto.

CUADRO 3. *Estudiantes extranjeros en México por país-región\* de procedencia*

<i>País-región/año</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>Total</i>
Canadá	20	—	33	20	73
Estados Unidos	1 141	—	690	830	2 661
África*	24	19	24	19	86
América Latina*	950	1 082	1 025	884	3 941
Asia*	30	36	41	26	133
Europa*	128	226	124	111	589
Oceanía*	—	4	6	2	12
<i>Total por año</i>	<i>2 293</i>	<i>1 367</i>	<i>1 943</i>	<i>1 892</i>	<i>7 495</i>

Fuente: UNESCO/UIS, mayo de 2011.

Nota: La base de datos de la UNESCO registra únicamente los años 1999 a 2002; no hay datos para años posteriores.

\* País sin especificar.

atracción de estudiantes extranjeros no permite captar recursos financieros elevados, ni interculturalizar los procesos de enseñanza (dos argumentos siempre esgrimidos para justificar las políticas de internacionalización, aunque recientemente sean criticados; Knight, 2011).

Algunas iniciativas están en proceso de implementarse, para mejorar la atracción de los establecimientos en el país, con base en estrategias de cooperación solidaria más que de competencia comercial, y documentar mejor la movilidad entrante. Tanto la DGRI como el Conacyt proveen becas a los estudiantes extranjeros inscritos en Programas de Calidad y Competencia Internacional en México. Se procura así reposicionar a las IES nacionales como destinos viables ante los estudiantes internacionales. La ANUIES dio a conocer, en marzo de 2011, un sistema de registro de la movilidad, abierto a sus 157 afiliadas; la DGRI de la SEP está diseñando un Censo de Movilidad estudiantil internacional; el Conacyt trabaja en la misma dirección, al incluir entre los indicadores de calidad de sus maestrías y doctorados (PNPC) el número de los alumnos nacionales de posgrado inscritos en carreras acreditadas que realizaron estancias en el extranjero, así como de extranjeros que vinieron a cursar un periodo de estudios en México.

No obstante la confidencialidad de los datos, de cierta competencia entre las dependencias gubernamentales para convertirse en el organismo de referencia en relación con los estudiantes internacionales, la imprecisión en los criterios para definir a los sujetos y la discontinuidad de las iniciativas en función de tiempos políticos externos, llevarían a recomendar que se busque la

forma de conjuntar propuestas y de centralizar la información en una agencia especializada, para elevar su congruencia y su profundidad. Otra sugerencia sería hacer partícipes a grupos y redes académicas interesados para explorar los rasgos y expectativas de ese grupo, de acuerdo con una agenda que permita investigar sus condiciones de estudio, los *drivers* de sus elecciones y sus intereses.

En cuanto a los estudiantes mexicanos salientes, la curva de incremento en su número es ascendente para el periodo 1999-2008, aunque con una tendencia a la estabilización de sus tasas anuales de crecimiento desde 2005. Su distribución geográfica está muy concentrada en torno a los Estados Unidos, España, Gran Bretaña, Francia y Alemania: en 2008 representaban 86% del total y 91% de los becarios del Conacyt (UNESCO-GED, 2011: 145). Aunque son patentes los reacomodos en las proporciones de distribución entre esos cinco países (con una disminución relativa de los Estados Unidos y un despunte de Alemania), es limitada la diversificación de los destinos, principalmente hacia Australia, Japón, y todavía más destinos de moda a escala internacional, como Qatar. Los programas de cooperación preferentes, a partir de acuerdos interinstitucionales o becas, habrían de ser entonces más intensos y de mayor cobertura para lograr cambios más visibles.

En el presente sexenio se acrecentó el contraste entre el número menguante de becas de posgrado otorgadas por el Conacyt y el incremento en las cifras de estudiantes internacionales de origen mexicano, independientemente de su estatuto y del nivel de estudios cursados. De hecho, la UNESCO subrayó que, por lo menos entre 1999 y 2007, México, junto con El Salvador, Uruguay y Colombia, era uno de los 25 países en el mundo en donde la movilidad hacia fuera se expandió más rápidamente que la matrícula nacional (UNESCO-GDE, 2009: 38). Por ende, la proporción de becarios Conacyt respecto del total de estudiantes internacionales disminuyó: en 2010 representó apenas 4.9% del total y 16.4% de los de posgrado. Además de esos cambios en las condiciones de movilidad, los mexicanos, a diferencia de los brasileños o de los colombianos, se inclinaron mayoritariamente por cursar créditos o grados anteriores al doctorado: es el caso de 70.9% de los 13 450 estudiantes registrados en los Estados Unidos en 2009-2010 (*Open Doors*, 2010) y de 75.5% de los matriculados en Francia entre 2005 y 2007 (Embajada de Francia-CEF, 2008).

En conclusión, al incrementarse el número de organismos, gubernamentales o civiles que participan en la operación de los programas de movilidad internacional, se diversificaron sus propósitos pero, contrariamente a lo esperado, el tamaño del grupo beneficiado aumentó relativamente menos de lo que habría podido pensarse. La proliferación de programas no fue acompañada por un auge paralelo en el número de estudiantes internacionales de

CUADRO 4. Principales países receptores de estudiantes mexicanos,  
1999-2008

<i>País/año</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	<i>% /total</i>	<i>% /total</i>
Estados Unidos	8 875	9 792	9 254	12 518	12 801	13 329	13 644	14 426	14 132	14 853	65.56	61.61
España	1 041	1 445	1 228	1 573	2 209	937	1 583	1 705	2 053	2 103	7.69	8.72
Gran Bretaña	1 224	1 182	1 405	1 466	1 602	1 973	1 843	1 738	1 663	1 303	9.04	5.40
Francia	800	11	961	1 136	1 587	1 452	1 440	1 479	1 640	1 751	5.91	7.26
Alemania	347	417	502	588	730	977	1 174	1 332	1 474	1 299	2.56	5.39
Canadá	438	522	738	861	960	996	1 008	954	1 123	—	3.24	—
Cuba	7	5	62	475	272	344	479	484	918	958	0.05	3.97
Otros	806	667	645	1 090	1 410	1 262	1 600	1 420	1 760	1 843	5.95	7.64
<i>Total</i>	<i>13 538</i>	<i>14 041</i>	<i>14 795</i>	<i>19 707</i>	<i>21 571</i>	<i>21 270</i>	<i>22 771</i>	<i>23 538</i>	<i>24 763</i>	<i>24 110</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: UNESCO-UIS, consultado en marzo de 2011.

origen mexicano, lo que produjo una diseminación de oportunidades formales más que una consolidación significativa de las matrículas beneficiadas: a escala regional, México agrupaba en 1999 14.61% de la movilidad estudiantil latinoamericana, y en 2008, 15.53% (UNESCO, 2009). El diseño de programas adicionales, además, sólo incidió marginalmente en la constitución de neoélites sociales (Fundación Ford-Ciesas para estudiantes indígenas de posgrado) y en la formación de recursos humanos de tipo técnico (Mexfitec). En consecuencia, los principales cambios en la movilidad internacional fueron cualitativos y localizados más que cuantitativos y de conjunto; redundaron en una mayor transparencia en los procedimientos y criterios, pero apenas se consiguió una democratización marginal de las opciones de movilidad: por ejemplo, el programa de becas mixtas benefició más a las mujeres que el de becas de larga duración (respectivamente, 48% en 2010 contra 41.39% —datos sobre becarios de posgrado vigentes a marzo de 2011). Lo anterior lleva a concluir que estamos todavía, 25 años después de que se empezara a mencionar la urgencia de programar políticas públicas, ante un escenario en el cual la internacionalización conserva un carácter fundamentalmente elitista (en cuanto a números, a perfiles de beneficiarios y a distribución de oportunidades individuales e institucionales) y que los esfuerzos por remediar esos rasgos mediante programas centrados en lo compensatorio o con propósitos de promoción de la equidad han tenido sólo efectos marginales.

Sobresale entonces, entre las necesidades todavía por atender, la racionalización de las ofertas de apoyo a la movilidad internacional, en relación con sus costos-beneficios, a sus efectos en el número de estudiantes comprendidos, a sus estructuras de gestión y a la provisión de información adecuada por los usuarios interesados. Es imprescindible transitar hacia un esquema de fomento regido por prioridades y obligaciones de resultados, en cuanto a identificación de contrapartes preferentes, a tipo de movilidades propiciadas y a umbrales de expansión deseados. Mientras la evaluación de resultados no se efectúe más que con base en metas generales de desempeño o metas autorreferidas, las movilidades estudiantiles de entrada y de salida sólo se fortalecerán por inercia, inhibiendo la posibilidad de participar en la resolución de problemáticas sistémicas e institucionales. Entre las disyuntivas, habría que definir si se pretende incorporar a más instituciones entre las beneficiadas por las políticas de internacionalización (extensión horizontal) o consolidar los avances de las que ya han sabido sacar provecho de las oportunidades abiertas en los últimos 20 años (profundización vertical).

*b) Movilidad académica y científica*

Otras políticas públicas vinculadas con la internacionalización de la ciencia y de la educación superior tuvieron que ver con la movilidad académica y científica. Abarcaron desde los programas de becas para docentes universitarios necesitados de obtener títulos de posgrado en instituciones consolidadas del extranjero, hasta los de sabáticos, de apoyo a la constitución de redes o cuerpos académicos internacionalizados y de invitación a académicos extranjeros. Pese a que muchos de esos programas fueron puestos en marcha en la década de 1990, tanto las series históricas como los datos recientes son incompletos y no arrojan una visión retrospectiva coherente de su desarrollo. Los disponibles sobre la década pasada revelan una cobertura baja y decreciente de los programas federales de formación científica al extranjero: así, desde 2007, el número de académicos con becas del Promep al extranjero creció menos que el de los apoyados en el país.

Pese a ese debilitamiento, por cuestiones de cúmulo histórico y tradiciones disciplinarias, las élites científicas agrupadas en el SNI ostentan todavía un grado de internacionalización relativamente elevado en relación con otras plantillas de investigación de América Latina y El Caribe: midiendo ese

CUADRO 5. *Becarios Promep por lugar de destino, 1998-2010*

	<i>Nacional</i>	<i>Extranjero</i>	<i>Total</i>	<i>% extranjero/total</i>
1998	958	208	1 166	17.84
1999	573	224	797	28.11
2000	693	388	1 081	35.89
2001	261	221	482	45.85
2002	303	234	537	43.58
2003	357	183	540	33.89
2004	410	209	619	33.76
2005	254	180	434	41.47
2006	175	58	233	24.89
2007	209	114	323	35.29
2008	269	117	386	30.31
2009	261	101	362	27.90
2010	363	91	454	20.04
<i>Total</i>	<i>5 086</i>	<i>2 328</i>	<i>7 414</i>	<i>31.40</i>

Fuente: <http://promep.sep.gob.mx/ResultadosConvocatoriasPTC/inicio.html>.

grado a partir del país de adquisición del título escolar de mayor jerarquía, independientemente de la nacionalidad de origen y actual de sus detentores, se advierte que, en 2009, 36% de los miembros del SNI se había graduado en el extranjero (Didou y Gérard, 2011).

Sin embargo, no se dispone de una información similar y reciente sobre los académicos de la educación superior en su conjunto (Gérard y Grediaga, 2009). Trabajos exploratorios de indagación o encuestas bastantes antiguas indican que su grado de internacionalización es menor, y el indicador funciona como un parteaguas de diferenciación entre docentes e investigadores. Los motivos de esa situación probablemente tengan que ver con las políticas nacionales de reconcentración de los apoyos a la movilidad internacional en el doctorado (condición *sine qua non* para ser investigador, pero no para ser docente universitario... todavía) y de apoyo a la internacionalización de la ciencia. Los datos públicos sobre los programas dedicados a la internacionalización de las plantillas académicas, conciernen esencialmente a los programas del Conacyt de estancias sabáticas y posdoctorales en el extranjero. Los concernientes a programas manejados por otros organismos son difíciles de ubicar, por su dispersión, pero los disponibles indican que sus alcances son mínimos. Aun programas de índole regional del tipo de Erasmus Mundus sólo sustentan movilidad reducida (13 académicos mexicanos en 2009-2010).<sup>3</sup>

Respecto de las estancias posdoctorales, la atomización de los datos y el hecho de que incluyen a partir de 2007 las renovaciones impiden establecer cambios en los perfiles de los apoyos. En relación con los sabáticos, los datos correspondientes a los últimos años muestran un descenso en el número de apoyos otorgados, lo que revela ciertos sesgos entre retórica y medios movilizados.

El Conacyt respaldó también la internacionalización del campo científico, buscando atraer a científicos extranjeros desde la década de 1990. Su inmigración, que había resultado desde la década de 1970 de las condiciones de inestabilidad económica y política en ciertos países de la región, llegó a ser, desde hace unos quince años, producto de programas nacionales y bilaterales de cooperación que financian la movilidad uni- o bidireccional de investigadores y estudiantes de posgrado hacia México, por estancias cortas o largas. Así, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) apoyó, desde 1995, la incorporación de jóvenes doctores españoles a universidades mexicanas, lo que “ha permitido la integración de

<sup>3</sup> <http://www.mexicanistas.eu/uploads/Working%2520group%25204%2520joint%2520programms.pdf>.

CUADRO 6. *Totales de estancias posdoctorales en el extranjero, por año, 2000-2010*

<i>Tipo de estancia</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Posdoctoral</i>	11	19	—	17	—	103	—	149	98	194	177

Fuente: Lista de Resultados de Convocatoria Consolidación de Grupos de Investigación: 2007, 2008, 2009, 2010. Informe general del estado de la ciencia y la tecnología, México, Conacyt, 2006.

Nota: Para los años 2007 a 2010 los datos incluyen las renovaciones aceptadas para estancias posdoctorales.

CUADRO 7. *Totales de apoyo para sabáticos en el extranjero, por año, 2003-2010*

<i>Tipo de estancia</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Sabática</i>	9	—	—	—	174	118	105	92

Fuente: Lista de Resultados de Convocatoria Consolidación de Grupos de Investigación: 2007, 2008, 2009, 2010. Informe general del estado de la ciencia y la tecnología, México, Conacyt, 2006.

192 doctores/as españoles/as a 42 universidades mexicanas, públicas y privadas, en todas las áreas del conocimiento”.<sup>4</sup>

La falta de datos consolidados impide establecer en qué medida esos programas fueron eficaces o requerirían ser reestructurados, y si auspiciaron procesos de transferencia de saberes y consolidación de ejes de trabajo (Izquierdo, 2008). Dificulta apreciar si propiciaron un proceso de internacionalización pertinente en ámbitos locales, regionales e internacionales, y si sirvieron para embonar dos políticas paralelas y no forzosamente contradictorias, de consolidación de capacidades propias de indagación y de internacionalización del campo científico. Pese a las dificultades para articular políticas paralelas en aras de optimizar sus efectos, son constatables los esfuerzos entre las instituciones de educación superior y de los organismos rectores (por ejemplo el Conacyt, mediante los proyectos de investigación conjunta, y la Subsecretaría de Educación Superior por vía del Promep y el PADES) para articular los procesos de movilidad académica con convenios que regulen los proyectos de indagación bilateral o de formación recurrente. Así pues, entre 2007 y 2010 el Conacyt apoyó más de 800 proyectos de movilidad con 24 países (7 del continente americano, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, los Estados Unidos

<sup>4</sup> *Idem.*

y Canadá; 7 de Europa —Alemania, Bélgica, España, Francia, Hungría, Italia y República Checa, y 4 de Asia: Corea, China, Japón e India), lo que abarcó a más de 3000 investigadores nacionales y sus pares extranjeros (Conacyt, 2011). Esa dinámica, que a mediano plazo permitiría duplicar los efectos de estos procesos de internacionalización y transitar de una modalidad con beneficios e implicaciones individuales a otra con repercusiones colectivas, habría de ser fortalecida, cuidando no obstante que no propicie una mayor rigidez en la gestión de los proyectos de internacionalización ni auspicie la consolidación de núcleos burocráticos que impongan sus exigencias administrativas de rendición de cuentas a la lógica intelectual de producción de conocimientos mediante la investigación.

*c) Movilidad de programas, servicios y proveedores*

La movilidad de servicios de educación superior, de programas y de proveedores generó interés y resquemores en toda América Latina y en México, desde el momento en que se firmó el Acuerdo General sobre Comercio y Servicios de la Organización Mundial de Comercio en la reunión de Doha (García Guadilla, 2003). Llevó a los investigadores a documentar fenómenos emergentes en el escenario educativo, entre los cuales destacaron la proliferación de las carreras compartidas (anterior al AGCS), por motivos comerciales o de cooperación solidaria, la irrupción de proveedores transnacionales en la prestación de servicios de enseñanza y formación (Didou, 2005) y las inversiones de corporaciones multinacionales (Rodríguez, 2007; Chávez, 2008). Si bien esos temas han atraído recurrentemente la atención de los investigadores, su evolución no es fácil de documentar, en la medida en que ninguna agencia u organismo gubernamental recopila la información en forma centralizada: la existente está dispersa, en las instituciones o en las dependencias que participan en la regulación de proveedores y de servicios, de manera tal de que es extremadamente complicado obtener una visión integral de esos cambios.

La oferta de programas compartidos, con o sin expedición de títulos conjuntos, ha sido regulada desde 1995 por instituciones como la UNAM.<sup>5</sup> No obstante haber arrancado desde hace más de 15 años y de haberse expandido el número de carreras conjuntas, por nivel, instituciones y disciplinas, no existe un registro exhaustivo de esas ofertas, por instituciones, áreas disciplina-

<sup>5</sup> [http://www.posgrado.unam.mx/rel\\_interinst/pos\\_comp/acuerdos.php](http://www.posgrado.unam.mx/rel_interinst/pos_comp/acuerdos.php); [https://www.becasmae.es/programadoctoresmex/html/presentacion/frame\\_informacion.htm](https://www.becasmae.es/programadoctoresmex/html/presentacion/frame_informacion.htm).

rias, condiciones de provisión, ventajas (titulaciones conjuntas u opcionales) y costos, ni con catálogos por países contrapartes. Pese a que la SEP aplica normas regulatorias en la materia (como más de 75% de los países miembros de la Unión Europea) que permitirían ordenar una modalidad cada vez más extensa y heterogénea, la falta de datos en los estados del país impide saber cómo esa “nueva” manifestación de internacionalización está dando pie a fórmulas innovadoras de enseñanza, a la evolución de programas bilaterales, a multinacionales, a cooperaciones preferentes: por ejemplo, de los 1 304 posgrados acreditados (de un total de 7 720 en el país) por el Conacyt, se ignora cuántos se adscriben a esa categoría y cuántos de los 32 401 alumnos allí matriculados (de un conjunto de 229 296) atienden. Sólo están identificadas algunas prácticas a replicar, como la maestría internacional en ciencias ambientales, entre las universidades de ciencias aplicadas de Colonia (Alemania) y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, los colegios doctorales con instituciones francesas, alemanas y brasileñas, y la reestructuración de programas como el de Cooperación de Posgrado para la Formación Doctoral México-Francia (PCP) en 2005 (Gutiérrez y Ponce, 2010: 30-32). Los funcionarios de los establecimientos que han apostado al desarrollo de programas compartidos exponen en foros internacionales experiencias positivas (en la Universidad La Salle o la Universidad Autónoma de Guanajuato), pero a escala nacional se carece de diagnósticos que permitan tomar decisiones normativas, canalizar apoyos en función de prioridades concertadas y apoyar elecciones para la jerarquización de esa política todavía carente de direccionalidad clara y heterogénea en cuanto a sus intencionalidades.

Una situación parecida se registra en la habilitación de los proveedores transnacionales que abrieron en el país campus satélites de universidades extranjeras o invirtieron hasta volverse propietarios o accionistas mayoritarios de establecimientos privados nacionales. Algunos investigadores propusieron análisis focalizados sobre el crecimiento de instituciones emblemáticas del proceso de inversión extranjera (Universidad del Valle de México), contrastando esa sobreexposición relativa de un mismo caso con la ignorancia de lo que ocurre en los estados del país. Se cuenta, para iniciar una detección de los proveedores instalados en el país, con la lista de los Reconocimientos de Validez Oficial de Estudios —RVOE denegados por la SEP a 9 de ellos,<sup>6</sup> pero no se sabe nada de los habilitados, ni en qué formas lidian con ellos las universidades autónomas y las secretarías de educación estatales que expiden autorizaciones de funcionamiento.

<sup>6</sup> <http://www.sirvoes.sep.gob.mx/sirvoes/index.jsp>.

Por ende, es imprescindible pasar de un esfuerzo de regulación localizado (el cual ha orillado a la revisión o promulgación de normativas en la SEP en la última década) a ejercicios de producción de diagnósticos nacionales de lo que está ocurriendo, bajo la coordinación de un organismo central. Mientras no se disponga de esos diagnósticos, ni los tomadores de decisiones ni los investigadores contarán con elementos útiles para evaluar los impactos de las modalidades emergentes de internacionalización, cuyos potenciales innovadores/desestabilizadores inciden ya en los equilibrios del campo educativo, en los sectores público y privado, en la oferta de carreras y en los perfiles de formación de los egresados. Por ahora, los cambios innegables son, paradójicamente, ignotos, al no cumplirse las exigencias en materia de verificación y seguimiento. En esa coyuntura, sería indispensable unificar los protocolos de monitoreo utilizados, interconectar las distintas legislaciones que operan en las escalas internacional, nacional y local, y estandarizar los procedimientos para el otorgamiento de títulos conjuntos u opcionales, el reconocimiento de créditos y la habilitación de proveedores emergentes.

#### *d) Convenios de cooperación internacional o bilateral*

México regula su cooperación internacional en el área educativa mediante convenios intergubernamentales de cooperación cultural y educativa, que abarcan todos los niveles del sistema y cuyos objetivos específicos están delineados en las reuniones bilaterales celebradas entre las comisiones mixtas o las subcomisiones conjuntas de cooperación educativo-cultural o técnico-científica. Aunque entre los 80 convenios y programas firmados, varios todavía no entraban en vigor en 2008 y otros más estaban en proceso de negociación, revelan que el mapa de la cooperación educativa está claramente sesgado hacia América del Norte, Europa y América Latina.<sup>7</sup>

En 2005, el Conacyt definió lineamientos para el subprograma gestión y cooperación internacional, cuyas orientaciones globales todavía siguen vigentes: planteó como objetivos celebrar convenios con un mayor número de instituciones y promover la concurrencia de recursos gubernamentales con otros del exterior para fortalecer la cooperación científica y tecnológica in-

<sup>7</sup> No entran aún en vigor los convenios firmados con Botswana (2007), Corea del Norte (2008), Haití (2003), Marruecos (2004), Mozambique (2004) e Indonesia (2001). Existen proyectos de convenio con Croacia, Etiopía, Gabón, Georgia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Islandia, Jordania, Kenia, Laos, Malasia, Namibia, Nepal y Senegal. Con la República de Guinea se consideró que primero debía intercambiarse información y posteriormente estudiar la posibilidad de negociar un convenio. Fuente: <http://portal.unesco.org/culture/en/files/40175/12598475833M%E9xico.pdf/M%E9xico.pdf>.

CUADRO 8. *Convenios y programas de cooperación educativa y cultural entre México y otros países, por región, marzo de 2008*

<i>Región</i>	<i>Número de convenios, 2008</i>	<i>Número de programas</i>
Europa	31	21
África	10	3
Asia	9	6
Medio Oriente	4	3
América del Norte	2	2
América del Sur	10	10
América Central	7	7
Caribe	6	6
<i>Total</i>	<i>79</i>	<i>55</i>

Fuente: <http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/1014.pdf>.

ternacional; consideró prioritario respaldar los estudios de posgrado, los proyectos de investigación conjuntos, los intercambios académicos, las estancias posdoctorales y técnicas, los posgrados internacionales, los profesores visitantes, la participación en megaproyectos internacionales, los apoyos a programas de investigación entre científicos mexicanos y extranjeros, las misiones al extranjero y las visitas de negociación (Conacyt, 2005). Concretamente, no obstante, la revisión y actualización de los instrumentos implicó el descenso en el número de los acuerdos de cooperación (de 50 a 15 entre 2007 y 2010),<sup>8</sup> aun cuando el Conacyt sigue a cargo de programas específicos diversificados, con gobiernos (Japón, Francia, Alemania, España), centros de investigación (CNRS y ANR, de Francia, o JST, de Japón), organismos como la OEA o la Unión Europea (en áreas como nanotecnología) y universidades (Manchester, Gran Bretaña).<sup>9</sup> El repunte en el número de proyectos de cooperación internacional fue considerable a partir de 2008, pero no bastó para contrarrestar la curva descendente que se inició en 2003: en 2010, el Conacyt administraba un número estimado de 253 proyectos (en vez de 610 en 2003)<sup>10</sup> y fomentaba principalmente la movilidad de investigadores, becas de posgrado, estancias posdoctorales y apoyos complementarios para intercambio de investigadores y estudiantes durante estancias cortas (menos de un mes) en todas las áreas del conocimiento (Conacyt, 2011).

<sup>8</sup> Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno (2010), p. 16, <http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/InformeGobierno/4-Inf-Gob-2006-2012.pdf>.

<sup>9</sup> <http://www.conacyt.mx/Convocatorias/Paginas/default.aspx>.

<sup>10</sup> *Idem.*

En el sexenio en curso, como actividades innovadoras de internacionalización, el Conacyt abrió sus redes temáticas a esa dimensión en áreas de interés estratégico, tales como la física de altas energías con el CERN (localizado en Suiza pero con financiamientos convergentes de distintos países), el medio ambiente y la sustentabilidad en colaboración internacional con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y la Universidad Estatal de Nuevo México, y modelos matemáticos y computacionales en cooperación con la Universidad Chalmers en Suecia, MITACS de Canadá y el Centro de Modelación Matemática de Chile (Viveros, s.f.). Mediante el Fonciyt, a partir de 2008 financió 10 redes y 24 proyectos entre México y la UE, en la primera convocatoria. Se vinculó con organismos internacionales para participar, junto con la ANEP de España, la ANII de Uruguay, Colciencias de Colombia y el Conicet de Argentina, en la integración de un Banco Iberoamericano de Evaluadores que comprendía a más de 50 000 expertos de la región. Aun cuando el Conacyt cuenta con herramientas para efectuar actividades de internacionalización, la información actualizada sobre inversiones y resultados obtenidos no es de fácil acceso: por ejemplo, los informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, en lo correspondiente al periodo 2007, 2008 y 2009, no comprenden la línea internacionalización de la ciencia y la investigación. Sólo mencionan resultados puntuales sobre programas específicos, como el Fonciyt en 2008 (Conacyt, 2008: 5).<sup>11</sup>

#### *e) Dependencias institucionales*

Muchas instituciones de educación superior cuentan hoy con oficinas específicamente encargadas del manejo de los asuntos internacionales. Varias elaboran programas de internacionalización; producen estadísticas (UNAM, IPN) sobre sus intercambios de estudiantes y académicos en reportes propios o en los informes de actividades de sus rectores, o dan a conocer boletines de difusión de sus actividades (Cinvestav). Son, en consecuencia, indudables tanto la mayor formalización de los procesos de internacionalización en los establecimientos de educación superior como la profesionalización creciente de sus gestores, gracias a la participación en su formación de organismos como la Asociación Mexicana para la Educación Internacional (AMPEI), el Conahec y la ANUIES, que han impartido cursos de actualización y entrenamiento desde hace dos décadas. No obstante esos progresos, que-

<sup>11</sup> [http://www.conacyt.gob.mx/InformacionCienciayTecnologia/Documents/Plan\\_Nacional\\_Seg\\_Inf-2008.pdf](http://www.conacyt.gob.mx/InformacionCienciayTecnologia/Documents/Plan_Nacional_Seg_Inf-2008.pdf).

CUADRO 9. *Proyectos internacionales de cooperación científica y tecnológica de Conacyt según distribución porcentual por país, 2000-2010*

<i>País/año</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Bilateral</i>	323	391	498	418	369	194	226	207	159	255	253
<i>Francia</i>	105	133	188	185	139	72	85	71	50	71	70
<i>% Francia</i>	32.51	34.02	37.75	44.26	37.67	37.11	37.61	34.30	31.45	27.84	27.67
<i>Alemania</i>	39	61	89	59	28	17	28	18	14	26	39
<i>% Alemania</i>	12.07	15.60	17.87	14.11	7.59	8.76	12.39	8.70	8.81	10.20	15.42
<i>Italia</i>	14	12	22	41	52	21	41	35	14	19	8
<i>% Italia</i>	4.33	3.07	4.42	9.81	14.09	10.82	18.14	16.91	8.81	7.45	3.16
<i>Cuba</i>	31	24	53	17	56	18	1	0	0	20	40
<i>% Cuba</i>	9.60	6.14	10.64	4.07	15.18	9.28	0.44	0.00	0.00	7.84	15.81
<i>EUA</i>	29	34	51	45	33	7	18	13	9	11	10
<i>% EUA</i>	8.98	8.70	10.24	10.77	8.94	3.61	7.96	6.28	5.66	4.31	3.95
<i>España</i>	26	28	24	13	25	18	25	26	0	12	9
<i>% España</i>	8.05	7.16	4.82	3.11	6.78	9.28	11.06	12.56	0.00	4.71	3.56
<i>Argentina</i>	9	15	4	7	4	17	19	1	17	16	12
<i>% Argentina</i>	2.79	3.84	0.80	1.67	1.08	8.76	8.41	0.48	10.69	6.27	4.74
<i>Japón</i>	8	6	7	7	9	0	6	0	2	5	0
<i>% Japón</i>	2.48	1.53	1.41	1.67	2.44	0.00	2.65	0.00	1.26	1.96	0.00
<i>Brasil</i>	5	5	8	6	2	4	0	1	4	4	8
<i>% Brasil</i>	1.55	1.28	1.61	1.44	0.54	2.06	0.00	0.48	2.52	1.57	3.16
<i>Reino Unido</i>	6	7	3	1	0	0	0	0	0	0	0
<i>% Reino Unido</i>	1.86	1.79	0.60	0.24	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<i>Comunidades de estados</i>	0	3	0	1	1	1	3	0	0	0	0
<i>% comunidades de estados</i>	0.00	0.77	0.00	0.24	0.27	0.52	1.33	0.00	0.00	0.00	0.00
<i>Resto del mundo</i>	51	63	49	36	20	19	0	42	49	71	57
<i>% resto del mundo</i>	15.79	16.11	9.84	8.61	5.42	9.79	0.00	20.29	30.82	27.84	22.53
<i>Multilateral</i>	77	71	112	170	16	3	1	0	0	0	0

Fuente: Elaborado con base en la información contenida en <http://www.sicyt.gob.mx/sicyt/docs/InformeGobierno/4-Inf-Gob-2006-2012.pdf>.

dan varios problemas por resolver a escala institucional, respecto de la ubicación jerárquica de las oficinas de internacionalización, a sus atribuciones, responsabilidades y recursos y a la rotación de sus directivos. El nivel institucional es todavía hoy el más opaco cuando se pretende realizar balances de logros y desafíos, por lo que la obligación de una rendición institucional de cuentas debería volverse una norma.

*México ante los riesgos  
y oportunidades de la internacionalización*

*a) Brain drain, retornos e internacionalización del campo científico*

En el segundo encuentro de rectores Universia, celebrado el 31 de mayo y 1o. de junio de 2010 en Guadalajara, Jalisco, México,<sup>12</sup> uno de los temas preocupantes respecto de la internacionalización de la educación superior fue el de la fuga de cerebros (Veras Godoy, 2010: 63-71). La inquietud generada por ese tema ha suscitado, en el sexenio en curso, una permanente atención de la prensa,<sup>13</sup> de los investigadores [Didou y Gérard, 2009 (coords.)] y del gobierno (Tuirán, 2009). Ante la magnitud creciente de la emigración de recursos humanos altamente calificados, aun cuando su importancia suele ser calculada con base en estimaciones, y a veces no muy sólidas, varios programas —principalmente algunos a cargo del Conacyt y de la Secretaría de Relaciones Internacionales— han sido redinamizados o puestos en marcha en la primera década del siglo XXI, para propiciar una migración selectiva de retorno de mayor amplitud y, sobre todo, asegurar revinculaciones estratégicas entre grupos de investigadores mexicanos fuera y dentro del país.

El Conacyt intentó, conforme a lo establecido en el PECYT, dar más relieve al programa de repatriación, abierto hace más de 15 años, a partir de la cooperación inicial entre el gobierno de México y el Banco Mundial en torno al PACIME. De acuerdo con el objetivo de incrementar de nueva cuenta la cobertura que había venido menguando, en el presente sexenio, el Conacyt manejó varias convocatorias anuales y abrió derechos de apelación que contribuyeron a incrementar el número de beneficiarios.

<sup>12</sup> <http://encuentroguadalajara2010.universia.net/images/pdf/LibroIIEncuentro2.pdf>.

<sup>13</sup> Según un artículo reciente de Universia, en 2005 había en los Estados Unidos 411 000 mexicanos con título universitario; en 2011 llegarían a más de un millón, de los cuales 125 000 estarían graduados de maestría o doctorado (frente a un registro de 8 millones de profesionistas en México), <http://noticias.universia.net.mx/en-portada/noticia/2011/05/11/822180/duplica-fuga-cerebros-eu-cinco-anos.html>.

CUADRO 10. *Programa de repatriación de investigadores mexicanos, Conacyt, 2001-2010\**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
236	137	241	72	158	135	116	98	105	108

Fuentes: Conacyt (2006), *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología en México, 2006*, pp. 158-159; Conacyt (2008), *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología en México, 2007*, p. 147; Conacyt (2009), *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología en México, 2008*, p. 155; IGEcyT, Anexo estadístico, 2009.

\*No hay datos disponibles para 2006.

Al pretender atraer de vuelta al país a mexicanos que obtuvieron su posgrado en el extranjero, y al ser dirigido esencialmente a ex becarios, el programa de repatriación reclutó a sus beneficiarios esencialmente en los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Canadá, de donde procedían en 2006 70% de los seleccionados. En contraste, España proveyó un número relativamente reducido de repatriados, si bien es cierto que la información disponible no permite establecer si ese sesgo se debe a los criterios de selección de las candidaturas que aplicaron los pares científicos a cargo o a un efecto reflejo de la demanda.

Además de ese programa reactivo orientado a mitigar la circulación desigual de competencias entre México y sus principales contrapartes, mediante el retorno (que se concibe como definitivo) de una proporción mínima de los que están fuera, el Conacyt manejó en paralelo un programa preventivo de retenciones de investigadores nacionales, recién graduados, en sus establecimientos de origen, también con alcances reducidos, buscando con ello inhibir la fuga de cerebros más que reducirla.

#### *b) Revinculaciones y organización de diásporas*

Es en ese ámbito donde han ensayado iniciativas innovadoras de política desde el año 2000. En 2009 el Conacyt abrió una nueva ventana en el SNI para científicos mexicanos residentes en el extranjero.<sup>14</sup> Sus objetivos eran proporcionarles una mejoría en su retribución salarial durante sus estancias

<sup>14</sup> El SNI convocó "A los científicos y tecnólogos de nacionalidad mexicana residentes en el extranjero, que tengan un contrato o convenio institucional vigente de tiempo completo para realizar actividades de investigación científica o desarrollo tecnológico en alguna de las dependencias, entidades, instituciones de educación superior o centros de investigación de los sectores público, privado o social en el extranjero", a solicitar su incorporación al SNI ([http://www.ceimex-can.org/documentos/SNI\\_mexicanos\\_en\\_el\\_extranjero\\_2009.pdf](http://www.ceimex-can.org/documentos/SNI_mexicanos_en_el_extranjero_2009.pdf)). En 2010 no emitió convocatoria alguna.

CUADRO 11. *Programa de retención de investigadores en el país, Conacyt, 2001-2010\**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
52	45	73	28	126	80	72	97	119	154

Fuentes: Conacyt (2006), *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología en México, 2006*. pp. 158-159. Resultados de Convocatorias de Apoyos Complementarios para la Consolidación Institucional de Grupos de Investigación: 2007, 2008, 2009 y 2010.

\*No hay datos disponibles para 2006.

de investigación en el país y esbozar un primer mapeo de su situación en el extranjero. En contradicción con esos propósitos, por sus características y las ventajas ofrecidas, atrajo a jóvenes posgraduados que buscaban reunir elementos a su favor para ser contratados por establecimientos del país, más de lo que sirvió para establecer quién es quién y dónde. Corroboró esto el hecho de que, de los 236 seleccionados, 93.7% de ellos hayan sido ubicados en los niveles de candidato e investigador I (contra 72.4% a escala nacional), 3.4% en el nivel II y 2.9% en el III. El mayor contingente de beneficiados, conforme a la distribución geográfica de los becarios Conacyt y de los estudiantes mexicanos salientes, procedía de los Estados Unidos, y el resto residía en Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña y Suiza. Por área disciplinaria, 34.7% de los seleccionados en 2009 estaban adscritos a biología, 23.7% a físico-matemáticas y 22.03% a ingenierías. A diferencia de lo considerado programáticamente, fue tanto una medida de facilitación del regreso como de detección y organización de diásporas científicas.

El Instituto para los Mexicanos en el Exterior (IME), creado en 2002, acentuó el componente “diáspora científica” en su actuar, al desarrollar su proyecto “Banco de talentos”, lanzado en 2005.<sup>15</sup> Convocó en sus reuniones anuales de seguimiento esencialmente a migrantes altamente calificados, aun cuando su objetivo inicial era atender a “migrantes exitosos”, independientemente de sus niveles de formación escolar. Para garantizar el funcionamiento de capítulos regionales de la Red de Talentos Mexicanos en el Exterior (constituidos ya en Silicon Valley, Houston, Detroit, Ottawa, Mon-

<sup>15</sup> El IME, adscrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), fue creado por el gobierno mexicano como parte de la “nueva” política migratoria definida por el entonces presidente Vicente Fox Quesada, con el propósito de atender integralmente a los migrantes mexicanos que se hallaban fuera, velar por sus derechos y propiciar acciones para el desarrollo del país en corresponsabilidad con ellos. Entre los programas a su cargo está el de organizar un banco de talentos, revinculando con su lugar de origen a migrantes en torno a proyectos estratégicos, <http://www.redtalentos.gob.mx/index.php>.

treal, Santa Ana y Los Ángeles, y proyectados en Atlanta, Boston y Washington, así como en Alemania, Francia y el Reino Unido), junto con el Conacyt estructuró en México redes de contactos nacionales operadas por instituciones de educación superior, públicas y privadas, que fungieron como contrapartes para establecer cooperaciones bilaterales en sectores estratégicos.<sup>16</sup> De manera coincidente, al integrar en 2009 dos bancos de datos sobre mexicanos en el extranjero, exploró principalmente la situación de sujetos con grados universitarios; en el primero recopiló información, recogida esencialmente entre los asistentes a las Jornadas de Información que organiza periódicamente en el extranjero, sobre 244 nacionales asentados en los Estados Unidos, Francia, Alemania, Bélgica, Canadá, Gran Bretaña, Australia y Argentina: la mayoría de ellos eran empleados en universidades o en empresas, ejercían profesiones liberales en despachos o eran estudiantes. En el segundo se reunió información sobre un número menor de personas (238) y mayor de países (28), en colaboración con los consulados, para cumplir con los requerimientos de un convenio de investigación comparada, financiado por el Banco Mundial. En 2011 ofreció 18 becas a mexicanos residentes en los Estados Unidos, para incrementar sus niveles de escolaridad.<sup>17</sup>

#### CONCLUSIÓN: RECOMENDACIONES PARA NUEVAS PAUTAS DE INTERNACIONALIZACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y CIENCIA EN MÉXICO

El examen de las políticas públicas para la internacionalización de la educación superior y de la ciencia en la década pasada revela que su sello principal es el de la reproducción de programas convencionales. Los esfuerzos para extender la cobertura, de por sí baja y menguante, de los programas vigentes desde la década de 1990, so pretexto de revisión eficientización, son recientes y hasta ahora poco productivos; ha sido apenas en este sexenio cuando algunos programas convencionales han vuelto a ser reforzados, principalmente en lo que respecta a movilidad científica. La prueba de mecanismos

<sup>16</sup> Los siete sectores prioritarios e instituciones mexicanas responsables fueron: cooperación internacional para el desarrollo, con el ITESM campus Guadalajara; tecnologías de la comunicación y la información, con el ITESM campus Estado de México; automotriz, con la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (Fumec); nanotecnologías y nuevos materiales, con el Centro de Investigación en Materiales Avanzados (Cimav); hidrocarburos y energías alternativas, con el Instituto de Investigaciones Eléctricas; medio ambiente y cambio climático, con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y Alimentos; agricultura, pesquería y biotecnología, con el Programa Universitario de Alimentos, de la UNAM, y el ITESM, de Irapuato, [http://www.conacyt.mx/Fondos/Sectoriales/SRE/200801/SRE\\_20081\\_BasesConvocatoria.pdf](http://www.conacyt.mx/Fondos/Sectoriales/SRE/200801/SRE_20081_BasesConvocatoria.pdf).

<sup>17</sup> [http://www.imw.gob.mx/noticias/boletines\\_lazos/2011/1067.htm](http://www.imw.gob.mx/noticias/boletines_lazos/2011/1067.htm).

y modelos de cooperación, regulados y enfocados a la mutualización de los beneficios, entre los actores y las instituciones que los albergan, es prometedora pero requeriría ser escalada a la alza para volverse significativa. Más allá de las curvas de crecimiento o descenso, la cobertura de los programas de internacionalización se mantiene reducida en exceso y el monitoreo de los avances en cuanto a resultados es deficiente y lento, lo que impide medir desvíos e ineficiencias para su corrección oportuna. Esa situación pone en entredicho la posibilidad de que funcionen como instrumentos que participen en forma sustancial de las políticas de mejoramiento de la educación superior y de la ciencia. También resulta dudoso que los objetivos de la política sexenal en la materia puedan cumplirse adecuadamente, por ejemplo en lo que concierne a la diferenciación de las contrapartes, la ampliación de los programas de repatriación y el reposicionamiento de México como un jugador relevante en el escenario de la cooperación latinoamericana en educación superior y ciencia y tecnología. Si bien se han reformulado o creado algunos instrumentos destinados a reforzar la cooperación regional, principalmente con Centroamérica, sus efectos son todavía restringidos, lo cual pone en duda la capacidad de incidir, en forma significativa, en las tendencias inerciales, por ejemplo en las movilidades estudiantiles y científicas.

Los ámbitos cubiertos por los programas de fomento a la internacionalización indican, por otra parte, que éstos son los tradicionalmente atendidos, con algunos cambios en la jerarquía de las prioridades. En cambio, muchos fenómenos vinculados con nuevas formas de internacionalización son insuficientemente documentados y regulados, mediante la expedición de una normativa adecuada y dispositivos de conteo adaptados. Destacan entre ellos la regulación de los programas conjuntos, el registro de los estudiantes extranjeros en el país, la recopilación de información confiable sobre movilidades cortas y el control de calidad de la educación virtual, principalmente en sus modalidades desterritorializadas.

Lo anterior inserta, en el plano de las preocupaciones inmediatas, la instalación de una agencia de monitoreo y gestión de los programas de internacionalización para efectuar el seguimiento de las inversiones/resultados y evaluar, cualitativa y comparativamente, los procesos de internacionalización en sus diversos niveles, con base en un conjunto articulado de indicadores (participación en redes y grupos de trabajo multinacionales, estudios bibliométricos y acceso a financiamientos). Todo esto lleva a interrogarse sobre la pertinencia de continuar con dispositivos de fomento que, incluso dentro de las propias dependencias de la administración federal, se caracterizan por un bajo grado de circulación de la información, por su dispersión y por sus renuencias a establecer una concurrencia de esfuerzos en torno a

objetivos comunes. Es oportuno mencionar la inaplazable necesidad de que la internacionalización sea parte integral de planes estratégicos de desarrollo de la educación superior y la ciencia, como ocurre en Europa, en vez de obtener resultados reducidos entre grupos de élite (Egrou Polak, 2011).

Cabe plantearse una última pregunta sobre la necesidad de rediseñar la política de internacionalización para que sea más inclusiva, para las instituciones y para los sujetos. En los últimos 15 años se le ha vinculado esencialmente con procedimientos de aseguramiento de calidad, con base en hipótesis y convicciones que parecen requerir, por lo menos, un examen crítico (De Wit y Brandenburg, 2011). Hoy, ante la importancia que se da de nueva cuenta a la responsabilidad social de las universidades en la distribución de las oportunidades y en la estabilidad y sustentabilidad de sus entornos, es preciso reconocer la necesidad de que las instituciones de educación superior reasuman su papel para enfrentar los nuevos retos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUIES (2007), *Informe de resultados del diagnóstico de la cooperación académica en las IES afiliadas a la ANUIES*, México, ANUIES.
- Barrow, C., S. Didou y J. Mallea (2003), *Globalization, Trade Liberalization, and Higher Education in North America: The Emergence of a New Market under NAFTA?* (Higher Education Dynamics), Dordrecht, Holanda, Kluwer Academic Publishers.
- Campuzano, M. E. (2010), Internacionalización de la educación superior en México: una agenda inconclusa. México, Flacso, maestría en gobierno y asuntos públicos, bajo la dirección de G. Valenti Nigrini, <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2833/1/01.%20Internacionalizaci%C3%B3n%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20superior...%20Mar%C3%ADa%20Elena%20P%C3%A9rez%20Campuzano.pdf>.
- Centro para los Estudios en Francia, Base de datos 2009, México, Campus France/ Embajada de Francia.
- Chávez Ruiz, M. (2008), "Transnational higher education in Mexico", Manila, Filipinas, APEC Network of education, Capacity Building seminar on Transnational education, 24-27 de septiembre, [http://hrd.apec.org/index.php/Capacity\\_Building\\_Seminar\\_on\\_Transnational\\_Education\\_Services](http://hrd.apec.org/index.php/Capacity_Building_Seminar_on_Transnational_Education_Services).
- Conacyt/Dirección Adjunta de Planeación y Cooperación Internacional/Dirección de Evaluación y Cooperación Internacional (2011), Apoyos de cooperación bilateral, México, Flacso, Taller sobre el 7º Programa Marco de Innovación y Desarrollo Tecnológico de la Unión Europea, 5 de abril.

- Conacyt (2005), *Lineamientos del subprograma gestión y cooperación internacional*, México, Conacyt, 28 de julio de 2005.
- \_\_\_\_ (2008), *Programa Especial de Ciencia y Tecnología, 2008-2012*, México, Conacyt.
- \_\_\_\_ (2009), *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología. Anexo estadístico*.
- \_\_\_\_ (2010), *Marco de referencia para la evaluación y seguimiento de programas de posgrado*, versión 3, junio, México, Conacyt.
- Coombs, P. (2001), *Estrategia para mejorar el desarrollo de la educación superior en México*, México, SEP/FCE/Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación.
- De Wit, H. y J. Knight (1999), *Quality and Internationalization in Higher Education*, París, OCDE/IMHE.
- De Wit, H., J. Gacel, I. C. Jaramillo y J. Knight (eds.) (2005), *Higher Education in Latin America: The International Dimension*, Washington, World Bank, [http://sit-eresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPE/EDUCATION/Resources/Higher\\_Ed\\_in\\_LAC\\_Intnal\\_Dimension.pdf](http://sit-eresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPE/EDUCATION/Resources/Higher_Ed_in_LAC_Intnal_Dimension.pdf).
- Didou, S. (2005), *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*, México, ANUIES/IESALC/UNESCO (Colección Biblioteca de la Educación Superior).
- \_\_\_\_ (2011), "Movilidades estudiantiles y científicas en México: mutaciones de las políticas y transformaciones de los dispositivos", Venezuela, IESALC/Obsmac, en prensa.
- Didou, S. y É. Gérard (2011), "El sistema nacional de investigadores en 2009: un vector para la internacionalización de las élites", *Perfiles Educativos*, vol. 23, núm. 132, México, UNAM, pp. 29-47.
- Egron Polak, E. (2011), "Monitoring internationalization of higher education", *International Higher Education*, núm. 63, primavera de 2011, pp. 2-3.
- Fresán, M. (2009), "Impacto del programa de movilidad académica en la formación de alumnos", *Revista de la Educación Superior*, vol. 38, núm. 151, México, ANUIES, <http://scielo.org.mx>.
- García Guadilla, C. (2003), "El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios", Perú, Universidad de Lima, [http://carmengg.dered.com/index.php?option=com\\_content&task=section&id=8&Itemid=16](http://carmengg.dered.com/index.php?option=com_content&task=section&id=8&Itemid=16).
- Gascón Muro, P. y J. L. Cepeda Dovala (2007), "La internacionalización del currículum en las instituciones de educación superior: elementos para una reflexión", ponencia presentada en la XIII Reunión Nacional de Responsables de Cooperación Académica, Hermosillo, Sonora, ANUIES, 15 de marzo, [http://www.anui.es.mx/c\\_nacional/html/pdf/ponencias\\_xiii\\_reunion/13%20Currículum%20Jose%20Luis.pdf](http://www.anui.es.mx/c_nacional/html/pdf/ponencias_xiii_reunion/13%20Currículum%20Jose%20Luis.pdf).
- Gérard, É. y R. Grediaga (2009), "¿Endogamia o exogamia científica? La formación en el extranjero: una fuerte influencia en las prácticas y redes científicas, en particular en las ciencias duras", en S. Didou y É. Gérard (eds.) (2009), *Fuga de cerebros, movilidad académica y redes científicas: perspectivas latinoamericanas*, México, UNESCO/Cinvestav/IRD, pp. 137-160.

- Gutiérrez Islas, A. y L. Ponce (2010), "The quality assurance system: Postgraduate internationalization", Amberes, Bélgica, Encuentro de Mexicanistas, 21-22 de septiembre, <http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/confmexico/islas.pdf>.
- IIE (2010), *Open Doors, 2010, International Students in the US*, <http://www.iie.ir/en/who-we-are/News-and-Events/Press-Center/Press-Releases/2010>, consultado el 26 de noviembre de 2010.
- Izquierdo Campos, A. I. (2008), "Los científicos extranjeros en la UNAM (1990)", ponencia presentada en el IX Congreso de Investigación Educativa, México, Comie, <http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v9/ponencias/at04/PRE1178300605.pdf>.
- Knight, J. (2011), "Five myths about internationalization", *International Higher Education*, núm. 62, Boston, The Boston College for International Higher Education, pp. 14-15.
- Malo, S., R. Valle y K. Vriedt (1999), "The international quality review process: Overview and case studies", en De Wit y Knight, *op. cit.*, pp. 61-80.
- Maggio, L. (2010), "EU-Mexico cooperation through Marie Curie Actions", Amberes, Bélgica, Encuentro de Mexicanistas, 21 al 22 de septiembre, <http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/confmexico/maggio.pdf>.
- Mier y Terán Casanueva, L. (2007), *Programa de fomento a la investigación científica*, México, Conacyt, octubre, [http://www.cudi.edu.mx/otono\\_2007/presentaciones/luis\\_mier.pdf](http://www.cudi.edu.mx/otono_2007/presentaciones/luis_mier.pdf).
- Murphy, M. (2010), "Experiences in the internationalization of higher education: Strategy to promote equality of opportunities at Tech Monterrey", *Higher Education*, vol. 53, núm. 2, pp. 167-208.
- OCDE (1996), *Reseña de las políticas de educación superior en México: reporte de los examinadores externos*. Exámenes de las políticas nacionales de educación. Educación. México, educación superior, París, OCDE, 1997 (mimeografiado).
- Pineda, Y. (2011), *Nuevas propuestas de educación superior en Michoacán: ¿deuda histórica o táctica política? Inclusión de jóvenes indígenas y migrantes pobres al escenario universitario*, tesis de doctorado en proceso de elaboración, bajo la coordinación de la doctora Sylvie Didou Aupetit, México, DIE-Cinvestav.
- Rodríguez, R. (2007), "La universidad transnacional en México (segunda parte)", *Campus Milenio*, núm. 236, 16 de agosto, <http://www.campusmilenio.com.mx/236/ensayos/universidad.php>.
- Sánchez Cruz, G. (2007), "Crecimiento y expansión de la Universidad del Valle de México (UVM), a partir de la inversión extranjera del año 2000", México, UAM, septiembre, Especialización en Sociología de la Educación Superior.
- SEP (2007), *Programa sectorial de educación 2007-2012*, México, SEP, consultado el 17 de mayo de 2011, en [http://www.imer.gob/transparencia/marco\\_normativo/](http://www.imer.gob/transparencia/marco_normativo/).

- Tuirán, R. (2009), "Prefacio", en S. Didou y É. Gérard, *op. cit.*, pp. 11-14.
- UNESCO/Atlas Book of Student Mobility (2011), *Student Mobility and the Internationalization of Higher Education: National Policies and Strategies From Six World Regions*, París, Washington, UNESCO-IIE, <http://www.iie.org/en/Who-We-Are/News-and-Events/Press-Center-Press-Releases/2011/2011-02-22-Atlas-Book-Student-Mobility-Internationalization-Higher-Education.aspx>.
- UNESCO/GDE (2009), *Comparing Education Statistics across the World*, París, UNESCO, Institute of Statistics.
- Veras Godoy, H. (2010), *Segundo Encuentro de Rectores Universia*, España, Banco Santander/Universia, pp. 63-74.
- Viveros, T. (s.f.), *Redes temáticas Conacyt de Investigación*, México, Conacyt.

