

Políticas públicas de educación superior y universidades en México, 1982-1992

Adrián Acosta Silva

I. La definición de los *issues* públicos como proceso de construcción de problemas de políticas

ES BIEN SABIDO que en el campo de las políticas públicas (*policies*) no todo problema social, político o económico es asunto público ni asunto público urgente. Existe un conjunto amplio y variado de asuntos de la sociedad que son expuestos públicamente por diferentes grupos e individuos para presionar por su incorporación explícita al campo de la acción gubernamental. Sin embargo, los problemas que pueden o deben ser tratados por el gobierno son “filtrados y “tematizados” para su incorporación explícita a la agenda gubernamental. Este proceso de filtración constituye una actividad estratégica “en la medida en que decidir si una cuestión amerita ser objeto de la acción gubernamental significa comprometer y poner en juego los recursos del Estado” (Aguilar V., 1993:29).

En el contexto de sociedades complejas, este proceso de análisis de posibles problemas implica lo que se denomina en el campo del estudio de las políticas el *diseño de la agenda de gobierno*. Por *agenda de gobierno* se alude genéricamente al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar” (*Ibid.*).

Pero los problemas no son productos “dados”, hechos social o políticamente significativos *per se*, para la acción del gobierno. Por el contrario, los problemas son productos socialmente construidos y analíticamente procesados susceptibles de tratamiento como objetos de acción gubernamental. Desde esta perspectiva, los problemas necesitan ser pri-

meramente definidos para ser abordados como objetos de decisiones públicas.¹

Por definición de problemas se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y probablemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias. (Hogwood y Gunn, 1984:108.)

Desde la perspectiva de Eider y Cobb, los problemas de políticas son “construcciones sociales” que reflejan concepciones específicas de la realidad. Como siempre es posible la existencia de una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición. Aquéllas sirven, a la vez, “para encuadrar las elecciones políticas posteriores” y para afirmar “una concepción particular de la realidad”. Por lo tanto, “las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social” (Eider y Cobb, 1993:77-78).

Dos son las principales dificultades para definir problemas públicos. De un lado, la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable que pueda alcanzar consenso de alguna manera; por el otro, se debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

Estas dificultades no ocurren o se desarrollan en un vacío social o político; por el contrario, se despliegan en un contexto de relaciones específicas entre el Estado y las instituciones y actores de la sociedad civil. En el marco de las reglas formales e informales que caracterizan al sistema político, los actores y el Estado construyen y transforman regularmente códigos de comunicación y de comportamiento que permiten abordar, no sin conflictos, determinados problemas públicos. En tales circunstancias, los problemas relativos a ciertas áreas de la vida política y

¹ Desde tal punto de vista, quienes se dedican al análisis y operación de políticas públicas desempeñan un papel estratégico en la definición de los contenidos y los contornos de problemas públicos. Como afirma Lindblom: “Los decisores de políticas no se enfrentan a problemas dados. Por el contrario, deben identificar y formular sus propios problemas” (Lindblom, 1991:36).

social se conciben, identifican y definen de manera diversa por los involucrados directa o indirectamente en acciones de gobierno, pero también por aquellos que reciben sus efectos.

En sociedades heteróneas, los actores sociales e institucionales entablan relaciones de intercambio que producen que los resultados (las decisiones) sean fruto de la interacción entre los movimientos de ajuste y negociación de los participantes. La acción colectiva se desarrolla en un sistema de acción concreto que presenta zonas estructuradas y no estructuradas que sirven de marco al juego de los intercambios y las interacciones entre los actores (Crozier y Friedberg, 1990). En el campo de las políticas públicas, los *outputs*, o productos resultantes de este proceso, son tanto de definición de los *issues* que integran o integrarán la agenda de las políticas como las decisiones o alternativas de ellas que deberán contemplarse para su abordaje programático.

II. Algunos *issues* de las relaciones Estado-universidad en México

En el caso específico de la relación entre las universidades públicas mexicanas y el Estado, los problemas públicos identificados en el ámbito de la educación superior se derivan básicamente de la naturaleza que han adoptado dichas relaciones en la historia posrevolucionaria del país. A una primera etapa de débil intervención estatal en la educación superior universitaria del país —asociada a una relativamente escasa relevancia social e institucional de las universidades mexicanas (1917 hasta fines de la década de los años veinte)—, siguió un periodo áspero y conflictivo (1929-1940) en la estructuración de las relaciones entre el Estado y las universidades públicas (Guevara, 1980).

Esta etapa de debilidad estatal estuvo asociada a los problemas derivados de la pacificación del país después de consumado, formalmente, el triunfo del movimiento revolucionario en 1917. Durante este periodo, las relaciones entre el Estado posrevolucionario y las universidades tomarían dos direcciones que, a la postre, resultarían paradigmáticas para el desarrollo de la educación superior del país: una, reflejada en la historia de la Universidad Nacional de México —que resurge en 1910 después de una accidentada trayectoria que cubre desde el periodo colonial hasta el porfiriato—, resultó en una tensa relación que desembocó en 1929 con la promulgación legal del régimen de autonomía para dicha institución; la otra está representada por la Universidad de Guadalajara, de similar origen colonial reabierta en 1925, que se asume desde ese momento como una universidad de Estado, es decir, como una corporación

pública que articula su génesis, su estructura e ideología al naciente Estado revolucionario.²

En el transcurso de los años siguientes, el modelo de universidades autónomas se extenderá por todas las entidades federativas del país, estableciendo en cada caso formas particulares de relación con el Estado posrevolucionario, y sólo los casos de la Universidad Veracruzana y del Instituto Politécnico Nacional se sumarán al modelo de relaciones representado por la Universidad de Guadalajara. Sin embargo, en ambos casos —el de las relaciones basadas en la autonomía y en el de las relaciones de incorporación al Estado—, la conflictividad y la tensión serán los rasgos distintivos de la etapa que cubre desde el maximato (1928-1934) hasta el cardenismo (1934-1940).

Es a partir de 1940 cuando se abre una etapa de reconciliación y desarrollo en las relaciones entre el Estado y las universidades públicas del país. Es un largo periodo en el cual estas relaciones se tornan más complejas, y que va acompañado de una impresionante expansión, diversificación y crecimiento del subsistema universitario mexicano, cuyo elemento explicativo esencial es la “integración funcional de la educación superior a los proyectos del Estado y a los procesos de transformación de la sociedad mexicana” (Fuentes, 1983:47).

Durante esta larga etapa, diversas cuestiones ocuparon la agenda de las políticas. Así, en los cuarenta y en los cincuenta, cuestiones como la infraestructura de las universidades y la necesidad de aumentar la oferta de educación superior se asocian al aumento demográfico y a la creciente escolarización de la población, en un contexto de fuerte expansión económica. En los años sesenta y setenta la masificación de algunas universidades, y la politización de muchas de ellas, se identificaron como los problemas prioritarios de la agenda de política pública hacia el sector. En los ochenta y en los comienzos de la década actual la baja calidad y la poca pertinencia de los servicios que prestan las universidades aparecen como algunas de las cuestiones estratégicas que concentran la atención de las políticas gubernamentales.

Ésta es propiamente la que se considera la etapa contemporánea o moderna de la universidad pública mexicana (Casillas, 1987). Para diversos autores, esta larga etapa, poblada de cambios en el sistema de educación universitaria y de variadas políticas estatales, que cubre desde 1940

² Aunque ambas instituciones resultaron posteriormente concebidas formalmente como públicas, en el periodo que va de 1929 hasta mediados de la década de los cuarenta, la Universidad Nacional navegó en medio de un vacío jurídico reconocido hasta 1945, cuando se promulgó una nueva Ley Orgánica (Silva Herzog, 1979).

hasta la actualidad, puede analizarse, en formas diferentes. Algunos ponen el énfasis en las formas de intervención estatal en el sistema de educación superior (Gradilla, 1993). Otros señalan específicamente los diferentes tipos de interacciones entre las instituciones de educación superior y el Estado como los componentes esenciales de la periodización (Fuentes, 1991 y Kent, 1993). Sin embargo, un elemento básico que parecen compartir las diferentes formas de periodización, y que permite diferenciar con cierta claridad el periodo 1982-1992 de los que van de 1940-1980, es el que concierne a la crisis fiscal del Estado desarrollista mexicano (Pescador, 1981). Este fenómeno evidenció la crisis de una forma de relación entre el Estado y las universidades que, para decirlo brevemente, se basó durante largo tiempo en el intercambio de legitimidad política por recursos económicos y respeto gubernamental a la autonomía universitaria. La entrega de los subsidios gubernamentales de carácter federal a las instituciones de educación superior estuvo prácticamente exenta de acciones específicamente dirigidas hacia el cumplimiento de objetivos académicos o de desarrollo institucional que confluyeran hacia propósitos no institucionales o nacionales. Por el contrario, el subsidio gubernamental servía más para fortalecer formas de control institucional al interior de las universidades que garantizaran el flujo de los recursos de legitimidad hacia el Estado (Gradilla, 1993).

Los efectos de esta crisis fiscal en la relación entre el Estado y las universidades han sido múltiples. La revisión de los mecanismos y procedimientos de asignación de los recursos financieros por parte del Estado, la subordinación de los recursos al cumplimiento de ciertos objetivos nacionales y a la evaluación de resultados, así como la modificación de las formas de relación política basadas en el respeto a la autonomía universitaria (entendida como una especie de no responsabilidad explícita y formalizada de esas instituciones hacia el Estado y hacia la sociedad), constituyen algunos de esos efectos.

Grosso modo, puede afirmarse que durante el ciclo que abarca la década de los setenta, la política pública hacia las universidades estuvo condicionada por el alto grado de conflictividad que, en virtud del síndrome "post-68", adquirió para el gobierno la relación con dichas instituciones; en este contexto le correspondió una actitud de patrocinio benigno hacia las universidades públicas. En un escenario caracterizado por la relativa abundancia de recursos financieros, la conflictividad real o potencial de dichas instituciones fue atendida con laxitud en la entrega de los fondos públicos para su sostenimiento.

La década de los setenta puede considerarse una etapa de expansión no regulada y de financiamiento estatal benigno y negligente para el subsistema de universidades públicas del país (Fuentes, 1991 y Kent,

1993:77-83); es decir, constituye un periodo en el que la eficiencia y calidad del subsistema no fueron las metas o valores dominantes que normaron la intervención estatal en el mismo, sino que fue esencialmente la búsqueda de la legitimidad política lo que buscó el Estado en la mayor parte de las universidades públicas del país a raíz del efecto causado por el movimiento estudiantil de 1968. En esta etapa se asiste a la consolidación de una forma de intercambio político entre los actores Estado-universidades en la que el financiamiento estatal es intercambiado por la legitimidad política del régimen.³

En los años ochenta se altera de manera importante dicho esquema de intercambio. La crisis fiscal del Estado desarrollista como producto del agotamiento de un modelo de desarrollo vigente durante casi cuarenta años se tradujo en el debilitamiento de uno de los recursos estratégicos del modelo de intercambio —el financiamiento gubernamental—, lo cual cuestionó de manera significativa el modo en que se había desarrollado el subsistema universitario en el país. Ahora ya no era la legitimidad política, sino la eficiencia y calidad del subsistema, lo que le interesaba conseguir a la nueva élite política estatal a cambio de los recursos públicos destinados a tal sector educativo.

Se configuró entonces una nueva definición del problema de la educación superior. De considerarlo un problema estricta o esencialmente político ligado a la búsqueda de legitimidad del régimen político posrevolucionario, se le vio como fundamentalmente técnico y financiero ligado a la distribución y reordenamiento racional de los recursos públicos. En el primero, son la movilidad social y la incorporación de cuadros a la economía y a la política los objetivos implícitos de una relación legitimadora; en el segundo, la calidad y competitividad de los servicios universitarios guían la relación Estado-universidades.

Analíticamente se pueden identificar dos dimensiones de las políticas gubernamentales durante la década 1982-1992: la dimensión discursiva y la operativa. La primera se desdobra claramente en dos ejes que se suceden en el tiempo y que dominan las acciones gubernamentales: el de la planeación (1982-1988) y el de la evaluación (1989-1992). A ellos corresponden instrumentos de política específicos como son el “Programa Nacional de Educación Superior (1984-1985)”, el “Sistema Nacional de Investigadores” (1984), el “Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior” (1986-1988), y el “Fondo para la Modernización de la Educación Superior” (1990).

³ La idea del intercambio político ha sido desarrollada por autores como G. E. Rusconi (1986). La aplicación de esta perspectiva analítica para el caso de la relación Estado-universidades en México es desarrollada por Fuentes Molinar (1989).

De manera sintética, el cuadro siguiente será el que oriente el análisis que se desarrolla en las siguientes páginas:

	<i>Dimensión discursiva (ejes)</i>	
	<i>Planeación</i>	<i>Evaluación</i>
Dimensión operativa (instrumentos)	Pronaes Proides	SNI FOMES

III. Una década de políticas públicas hacia la educación superior

El delamadridismo y la revolución educativa que no fue

Hacia el año de 1983, en el inicio del sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), el gobierno y el sistema político mexicano en su conjunto atravesaban por un periodo particularmente difícil de la historia posrevolucionaria. En medio de una profunda crisis económica activada por la cuestión de la deuda externa, el gobierno delamadridista enfrentaba numerosos y complejos desafíos que erosionaron las bases de apoyo no sólo del autoritarismo político mexicano sino de un modelo de desarrollo nacional que había resistido —no sin conflictos y a costos políticos, económicos y sociales muy altos, numerosas crisis y presiones de carácter endógeno y exógeno (Loeza, 1992 y Aguilar Camín, 1988). En tal contexto, la educación superior entraba en la agenda gubernamental como un aspecto relativamente secundario frente a las graves y complejas presiones que enfrentaba para reestructurar la economía y sentar las bases de un nuevo modelo económico para el futuro.

No obstante, el gobierno delamadridista señalaba que la educación en general necesitaba ser objeto de una “revolución educativa”⁴ que revalorara el sentido y la orientación del sistema público de educación del país. En tal contexto discursivo, la masificación de la educación superior se consideraba una “realidad irreversible”, pero, al mismo tiempo, se asumía la necesidad de “racionalizar” su crecimiento.

⁴ El término “revolución educativa” fue acuñado por el entonces recién nombrado secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles (uno de los más sólidos ideólogos del PRI en ese momento), para designar el sentido de la política educativa que pretendía impulsar durante su periodo el gobierno de De la Madrid.

El escenario de las políticas públicas de educación superior era el resultado de varias décadas de expansión no regulada de este sector, cuyas fuerzas motrices fueron la creciente —y en algunos periodos explosiva— demanda social de educación superior y un sostenido financiamiento estatal a las instituciones de educación superior (Kent, 1993). Masificación, burocratización, desequilibrios en la distribución de la matrícula, crisis financiera combinada con una escasa efectividad de los intentos planificadores puestos en marcha en los años anteriores, politización y sobreideologización de no pocas universidades, pérdida del sentido académico de las funciones sustanciales en muchas instituciones junto a una importante y clara complejización del sistema, una clara tendencia a la diferenciación de los establecimientos, y logros indudables de la universidad como mecanismo de movilidad social, era la densa y compleja red de cuestiones que el nuevo gobierno debería enfrentar con prontitud (Guevara, 1988 y Fuentes, 1989).

Para enfrentar tal situación, el gobierno planteaba tres propósitos centrales de las políticas públicas dirigidas a ese ámbito: *a)* equilibrar y ordenar la matrícula; *b)* vincular más estrechamente los planes y programas de educación superior con las necesidades sociales, y *c)* establecer mecanismos de coordinación nacional y estatal para la planeación del desarrollo de las instituciones y del sistema en su conjunto. Todo ello enmarcado en el “pleno respeto a la autonomía universitaria” (*PND 1983-1988:230*).

Pero es tal vez la preocupación estatal por relacionar la asignación de los recursos públicos con la elevación de la calidad y eficiencia de la educación superior universitaria el mayor y más profundo rasgo del cambio de percepción que las nuevas élites gubernamentales mostraron frente a la cuestión universitaria; rasgo temprano que, sin embargo, dadas las difíciles condiciones políticas y económicas del país, sólo se expresaría con mayor claridad y fuerza hasta mediados del sexenio siguiente.

Una de las líneas de acción contempladas en el PND afirma explícitamente que

en el caso de la educación superior se establecerán criterios de asignación de los recursos financieros que tomen en cuenta no sólo la dimensión de la población escolar, sino los esfuerzos realizados en favor de la calidad y de la eficiencia. (*Ibidem: 235.*)

Con esta base discursiva fue posible el surgimiento de dos programas gubernamentales que puntualizan la política delamadridista en el sexenio: el Pronaes y el SNI, y un programa surgido en el organismo representativo de las instituciones de educación superior, la ANUIES, que

posteriormente (hacia 1986) sustituiría al PRONAES, tras un arduo y tortuoso proceso de negociación con el mismo gobierno delamadridista.

El Pronaes. El Programa Nacional de Educación Superior, Pronaes, se constituyó en 1984 como el instrumento operativo de los planteamientos generales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Su principal rasgo innovador respecto de políticas gubernamentales anteriores fue poner en operación un conjunto de estímulos financieros adicionales dirigidos a las universidades (principalmente las estatales) con el objetivo de coadyuvar a la superación académica del sistema nacional de educación superior. Dicha estrategia cristalizó por primera vez algunos de los lineamientos contenidos en la Ley para la Coordinación de Educación Superior, aprobada en el sexenio anterior (1978).

Los estímulos adicionales que otorgó el Pronaes se materializaron en “bolsas” de financiamiento adicionales a los presupuestos ordinarios,⁵ a las cuales las universidades podían acceder a través del desarrollo de proyectos específicos relacionados con los objetivos de once programas generales.⁶

Lo que interesa destacar es que estos programas expresan el contenido de la agenda gubernamental que en términos de las universidades se identificaban como relevantes en el sexenio delamadridista, contenido que, visto en relación con los problemas de funcionamiento de las universidades públicas del país, sólo adecuaba instrumentos programá-

⁵ Es importante aclarar que las universidades públicas mexicanas, a partir de 1979, con la aprobación y ejecución del Plan Nacional de Educación Superior, comenzaron a negociar con el gobierno federal dos tipos de subsidios: el ordinario y el extraordinario. El primero se determina a partir del presupuesto ejercido en el año inmediato anterior, que se convierte en un monto de carácter irreductible y en la base para la asignación presupuestal del año siguiente. Dicho presupuesto estará compuesto básicamente de los gastos en salarios y en operación de cada universidad. En el caso de los subsidios extraordinarios, el financiamiento está sujeto al cumplimiento de ciertos objetivos de carácter nacional y a la aprobación del ministerio de educación (en este caso la SEP) de los proyectos presentados por cada universidad. Esos recursos están destinados a elevar la calidad y la eficiencia de la educación superior.

⁶ Dichos programas eran: *a)* Formación y actualización de profesores; *b)* Fomento a la investigación científica y el desarrollo tecnológico; *c)* Mejoramiento de la difusión cultural; *d)* Vinculación de la educación superior con la sociedad; *e)* Mejoramiento del marco normativo de la educación superior; *f)* Mejoramiento de los servicios de apoyo para la docencia y la investigación; *g)* Mejoramiento de los servicios de apoyo administrativo; *h)* Integración regional del sistema de educación superior; *i)* Sistema nacional de información para la educación superior; *j)* Orientación y atención de la demanda social de educación superior, y *k)* Participación de las comunidades de las instituciones de educación superior en la elaboración de planes y programas. Para un análisis de estos instrumentos de política cf. Mendoza, R. (1987).

ticos a las acciones y funciones que ya realizaban en mayor o menor medida el conjunto de las universidades mexicanas a principios de la década de los ochenta. Desde tal perspectiva, la agenda gubernamental recogía y reordenaba pasivamente las demandas que las universidades, a través de su organismo corporativo, la ANUIES, planteaban al gobierno federal.

Sin embargo, un punto conflictivo apareció ya desde entonces en las relaciones entre el gobierno y las universidades: el del financiamiento asociado a la evaluación de las instituciones. Frente a ello, no pocas universidades plantearon que la evaluación de la SEP ponía en entredicho la autonomía universitaria (Carrión y Fernández, 1989). Ello abrió un sordo conflicto interno entre la SEP y las universidades, que sólo se resolvió cuando la ANUIES propuso que si bien la evaluación era un ejercicio necesario e indispensable de las universidades, éste debía ser una responsabilidad efectuada por ellas mismas, tomando en cuenta el estatuto de la autonomía institucional y las prioridades del desarrollo nacional (ANUIES, 1984).

El Proides. Un acontecimiento circunstancial (la muerte del entonces secretario de Educación Pública), combinado con el deterioro e insuficiencia de los recursos financieros destinados a los programas del Pronaes, activó las resistencias de muchas universidades a dicho programa, que pronto fue, en los hechos inoperante. Así, para 1986, en el seno de la ANUIES se comenzó a perfilar la discusión en torno a un nuevo programa que sustituyera al Pronaes, que permitiera construir un esquema de relaciones más favorable a las universidades y que cubriera los objetivos planteados en el anterior programa gubernamental. El producto de ello fue el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, Proides, cuyo rasgo esencial resulta el hecho de que las propias universidades reconocían el grave proceso de deterioro de sus funciones sustanciales y las limitantes que la crisis económica de esos años imponía a su desarrollo (Proides, 1986).

El Proides puede considerarse la propuesta corporativa de las instituciones de educación superior (en especial de su franja más activa: las universidades públicas) al Estado, con el propósito de superar la grave crisis financiera por la que atravesaban. Frente a los intentos planificadores surgidos del gobierno, las universidades señalaban, de manera sucinta: la necesidad de una intervención activa de las instituciones; que los principios de la planeación fueran de carácter indicativo y no coercitivo para que cada institución los adoptara de acuerdo con su propia naturaleza y problemática; que la autoevaluación orientara permanentemente las acciones institucionales; que debería buscarse un modelo ideal de sociedad y de educación para guiar los esfuerzos planificadores de las institu-

ciones; que la planeación se vinculara estrechamente a la toma de decisiones (Villaseñor, 1993).

En síntesis, el Proides expresaba, más que una diferencia de fondo con las concepciones gubernamentales de racionalizar el crecimiento y planificar el desarrollo de las universidades, el reclamo político de dichas instituciones para participar más activamente en la instrumentación de esos procesos.

El SNI. Uno de los problemas más agudos a los que se enfrentaba el gobierno en 1983 era el relativo a los bajos salarios de los científicos mexicanos. Ubicados, la mayor parte de ellos, en el sector ocupado por las universidades públicas, donde se realizaban, en 1984, casi la mitad del total de proyectos de investigación registrados en el país (Saldaña, 1989), esta franja de académicos demandaba un tratamiento específico del gobierno federal para aliviar una situación cuyos síntomas eran ya la fuga de cerebros y el abandono de las tareas de investigación (Malo, 1986).

El gobierno abordó esta situación en medio de dos grandes restricciones político-sociales: de un lado, la imposibilidad de otorgar recursos adicionales a todas las universidades destinados específicamente a sus investigadores; por otro, la amenaza de una reacción del sindicalismo universitario (surgido en la década de los setenta) por extender dichos recursos a todos los trabajadores universitarios. En tal situación, el gobierno decidió crear un organismo específicamente diseñado para estimular la productividad y calidad de los investigadores de todas las instituciones de educación superior del país, controlado directamente por el gobierno federal a través de un órgano ya establecido. En tal marco, la decisión fue crear en 1984 el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), órgano controlado tanto por la SEP como por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Este organismo constituyó un sistema que complementarían los ingresos salariales de los investigadores en activo y estimularía el interés de las nuevas generaciones por las investigaciones científica y tecnológica. Así, entre 1984 y 1992, el SNI pasó de 1 396 a 6 977 investigadores (Salinas, 1992: *Anexo*), lo que indica no sólo una clara tendencia de los investigadores jóvenes y maduros a mirar en este sistema un camino para no depender exclusivamente de los ingresos que perciben en sus universidades, sino, también, una estrategia gubernamental destinada a otorgar recursos públicos a la investigación sin que éstos pasen forzosamente, como antes, por la relación directa con las universidades públicas.

Por otro lado, el desarrollo de un sistema de estas características trajo consigo la formación de cuerpos académicos de élite que comenzaron a pesar, de manera importante, en el análisis y en las decisiones de políti-

cas destinadas al sector de la educación superior. En el esquema de autores como Burton R. Clark, este proceso puede ser identificado como el de formación de "oligarquías académicas" que desempeñan un papel importante como polos de coordinación de los sistemas nacionales de educación superior, junto con el Estado y con el mercado. Desde esta perspectiva, una hipótesis es que el SNI activó un proceso por medio del cual una franja selecta de académicos universitarios se ha incorporado de manera sistemática y formal al esquema de decisiones de políticas públicas de educación superior del país.

El salinismo o el ascenso de la modernización evaluadora

El término del sexenio delamadridista fue un periodo crítico para el sistema político y para la economía mexicana. Inflación, crecimiento negativo, deterioro salarial, incertidumbre política, fueron algunos de los fenómenos que provocaron irritación social y política en amplios sectores de la sociedad. Los costos del llamado "cambio estructural" (que esencialmente significó la redefinición y disminución de los límites de la intervención estatal en la economía) fueron, en el corto plazo (1982-1988), altísimos para el sistema político mexicano, que había fincado gran parte de su legitimidad precisamente en el relativo éxito del funcionamiento del Estado en la economía y en la política, alimentando con recursos políticos al sistema mientras la economía distribuía beneficios mediante la intervención estatal a los sectores clave de la sociedad (Crespo, 1992).

En términos de la educación superior, varios indicadores ilustran el perfil de los efectos de la crisis económica en el subsistema de universidades públicas. En lo que se refiere a la cuestión presupuestal, el fenómeno más importante fue el incremento en la participación de los gobiernos federal y estatales como fuentes de subsidio a las universidades públicas del país, al tiempo que éstas disminuyeron sensiblemente la generación de recursos propios. Así, mientras el gobierno federal continuó incrementando la importancia del subsidio del subsistema (pasó de participar con 63.5% del total en 1982 a 67.5% en 1989), la participación de recursos de los gobiernos estatales hacia las universidades recuperó en el mismo lapso el nivel que aproximadamente diez años antes había tenido como parte del subsidio total en el subsistema de universidades públicas (de 27 a 32% del total) (Coombs, 1991:27).

Sin embargo, en términos reales, durante el sexenio delamadridista el gasto público destinado a la educación superior se mantuvo en alrededor de 0.5% del PIB, después de registrar una brusca caída entre 1982 y

1984 de 0.26% y de poco más de dos puntos porcentuales con respecto del gasto total.⁷ En el caso de las universidades estatales, los recursos pasaron de representar 0.35% del PIB en 1982 a 0.26 en 1984, elevándose ligeramente hacia 1988 al mismo 0.35% con que partieron al inicio del sexenio (Hanel y Taborga, 1993).

En lo que se refiere a las características del subsistema, en el sexenio se presentó un aumento moderado de la matrícula (25.1%), cuya principal tendencia se orientó hacia un mayor crecimiento relativo de la matrícula de las universidades privadas (58%) en comparación con el que presentaron las públicas (27%), acompañado de un incremento importante en el número de instituciones privadas (65%) respecto de las públicas (32%). Por otro lado, el personal académico de las universidades públicas presentó un crecimiento importante caracterizado por el incremento de los profesores e investigadores de tiempo completo, precisamente el sector académico beneficiado con la creación del SNI (ANUIES, 1983-1992 y Arizmendi, 1989).

Por lo que respecta al ámbito de las relaciones laborales, el sexenio delamadridista se caracterizó por una política de contención salarial derivada de los programas de ajuste macroeconómicos instrumentados para enfrentar la crisis. Precedido por un periodo de fortalecimiento del sindicalismo universitario (caracterizado por la negociación bilateral entre autoridades universitarias y sindicatos en torno a las cuestiones salariales y por el impulso a la creación de un sindicato universitario de carácter nacional), en el sexenio delamadridista se asistió a un fuerte proceso de homologación salarial "a la baja", es decir, a la equiparación de salarios de prácticamente todas las universidades públicas del país en un contexto de severo deterioro de los mismos (Ibarra, 1993:76-77).

¿Continuidad de las políticas o ruptura discursiva?

En una situación así, de combinación de crisis económica y de conflictos políticos y sociales inéditos en la historia del "desarrollismo" mexicano, las nuevas élites políticas conquistaron poco a poco espacios estratégicos de la conducción gubernamental frente a los proyectos de continuidad desarrollista representados y defendidos por la vieja clase política mexicana. Ellas, las nuevas élites, introdujeron una nueva visión del Estado

⁷ Cabe señalar que en el Proides se había programado para 1986 un gasto en educación superior equivalente a 1.1% del PIB, cifra que, hasta 1992, no se había podido alcanzar (Ibarra, 1993 y Padilla, 1992).

mexicano que incluía una nueva o reformada concepción de problemas públicos, como los ya referidos a la educación superior, y, en especial, en torno al papel y desempeño de las universidades públicas.

La postulación de Carlos Salinas de Gortari como candidato del PRI a la presidencia de la República expresó sin duda la fuerza que las nuevas élites políticas tenían al interior del gobierno. La modernización fue el eje que articuló el discurso político de la oferta política del PRI. La concepción que éstos tenían en torno a las formas de concebir los problemas y al quehacer de la educación superior mexicana comenzó a expresarse ya en la campaña electoral, cuando el discurso de la calidad y la excelencia académica apareció como el “núcleo duro” de la futura política pública en este campo (Salinas, 1987).

En abril de 1988, el entonces candidato priista pronunció un programa de diez puntos para modernizar la educación superior mexicana.⁸ Éstos expresaban los *issues* que para el futuro nuevo gobierno integraban la agenda de la política pública hacia el sector. En un clima sobrepolitizado y sobreideologizado por los efectos de los sucesos que en los meses pasados habían ocurrido en la UNAM,⁹ la propuesta salinista sintetizaba algunos de los puntos más álgidos que ocupaban la atención de las comunidades universitarias del país.

Este planteamiento partía del reconocimiento de la baja calidad que presentaban muchas de las instituciones de enseñanza pública del país y del “reclamo social” que se había detectado para elevarla. En tales circunstancias, la propuesta modernizadora partía de dos premisas básicas: “primero, absoluto respeto a la autonomía universitaria y, segundo, reco-

⁸ Estos puntos eran: *a)* descentralizar el sistema; *b)* vincular más estrechamente la educación superior a las necesidades de la sociedad; *c)* promover las reformas jurídicas pertinentes para sustentar el Sistema de Planeación Nacional de la Educación Superior; *d)* establecer mecanismos de coordinación y concertación entre las instituciones de este nivel educativo; *e)* revisar las formas de organización interna de dichas instituciones; *f)* mejorar la calidad del sistema impulsando el posgrado, la infraestructura académica y estimulando el tiempo completo de los profesores e investigadores, así como la revisión del papel del bachillerato en el sistema; *g)* definir una política racional para el posgrado; *h)* impulsar la educación superior tecnológica; *i)* impulsar un sistema nacional de orientación vocacional y educativa, y *j)* aumentar el financiamiento al sistema de educación superior modificando las políticas de asignación de los recursos, cuyo criterio rector sería que recibirían mayores recursos aquellas instituciones académicas que impulsaran medidas eficaces para elevar su calidad (Salinas, 1988:60-63).

⁹ Me refiero a los conflictos desencadenados en 1986-1987, durante la rectoría del doctor Jorge Carpizo, cuando, luego de realizar un severo diagnóstico de la situación de dicha institución, el rector anunció medidas como la elevación de las cuotas estudiantiles para aliviar la dura crisis de la UNAM, lo que provocó una masiva reacción estudiantil de protesta (Guevara, 1991).

nocimiento a la obligación del Estado mexicano para promover una educación superior de calidad ante los retos que vive la nación” (Salinas, 1988).

La agenda retomaba algunos de los puntos ya planteados en el sexenio anterior e introducía uno relativamente novedoso: el de la calidad relacionada con la asignación de recursos, punto que incluía, implícitamente, la necesidad de desarrollar una evaluación de las instituciones y del sistema en su conjunto.¹⁰ Sin embargo, es sólo hasta el inicio del ejercicio de la nueva administración gubernamental cuando comienza la construcción de una política de educación superior que rompe cualitativamente con las pautas seguidas en los periodos anteriores.¹¹

La modernización de la educación superior

A finales de la década pasada, las universidades públicas experimentaban una doble presión: institucional y social. De un lado, la lenta pero persistente expansión de la demanda que, aún sin alcanzar los niveles explosivos de la década de los setenta, afectaba negativamente la capacidad de atención de dichas instituciones; por otro, la reducción real de sus recursos presupuestales generaba tensiones al interior de las instituciones que se expresaban no sólo en los cada vez mayores y más radicales reclamos salariales de sus trabajadores académicos y administrativos, sino también en el silencioso deterioro de la infraestructura

¹⁰ En la misma reunión en que el candidato daba a conocer su programa de diez puntos, otro participante, que posteriormente sería un alto funcionario en la SEP durante el gobierno salinista y uno de los principales operadores de la política educativa salinista para el nivel superior, presentó un documento que enfatizaba la necesidad de incorporar urgentemente la evaluación como un mecanismo que superara los viejos vicios paternalistas y populistas que habían teñido las relaciones entre el gobierno y las universidades (Gago, 1988:18-21).

¹¹ Una discusión importante se desarrolló en distintos ámbitos académicos e intelectuales respecto a considerar la política educativa salinista una continuación profundizada de las tendencias que ya venían desde el sexenio anterior, o si dicha política significaba una ruptura con aquéllas. Al respecto, considero que el periodo salinista es de ruptura, por las razones que empleó, entre otros, Olac Fuentes Molinar:

[...] sostengo la tesis de la ruptura y, sin desconocer continuidades, creo que el gobierno salinista es de ruptura; no aparece en el vacío, no carece de precedentes, se vincula con una corriente que se estuvo gestando al interior del aparato estatal, pero es de tal fuerza su acción, concentra tal cantidad de cambios simultáneos establecidos en un periodo muy corto, que considero analíticamente más pertinente la tesis de la ruptura y no de la continuidad radicalizada que sería la interpretación alternativa (Fuentes, 1991:14-15).

académica que lenta y persistentemente se había construido a lo largo de su historia.

En tales condiciones, las universidades, por conducto de la ANUIES, formularon el documento "Declaración y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior". En él se plantean las cuestiones que, desde la óptica de los rectores de las universidades, debería contemplar el programa de modernización del sector.

Si bien el documento recoge los planteamientos básicos ya elaborados en el Proides, el rasgo novedoso lo constituye la aceptación de la necesidad de modernizar a las universidades elevando su calidad, y el reconocimiento de que ellas mantienen una responsabilidad con la nación que va más allá de la autonomía. Sin embargo, mantienen su reclamo ante el gobierno de que sólo a ellas les compete el manejo de los criterios de distribución de los recursos y de su organización académico-administrativa, así como la necesidad de la autoevaluación institucional (Gradilla, 1993:323-341; Todd y Gago, 1990).

Frente a ello, el gobierno salinista emprendió una estrategia diferente a las que le habían precedido. En lugar de formular un nuevo programa, reconoció que el del Proides (junto con la Declaración y otro documento que actualizaba el Proides titulado "Consolidación y desarrollo del sistema nacional de educación superior", Conpes, 1990) constituía un "valioso y recuperable ejercicio programático" y lo propuso como la base de la estrategia de modernización, y como instrumento para la concertación de las acciones entre el gobierno federal y las universidades (Melgar, 1994:167).

La evaluación como ruptura: el Fomes

Esta actitud gubernamental no significaba un retorno al pasado, cuando el Estado sólo cumplía funciones proveedoras para el sistema de universidades públicas sin preocuparse demasiado por el rumbo que el sistema tomaba en términos de sus productos y resultados. Significó más bien un reconocimiento de la poca eficacia que habían mostrado los esfuerzos estatales de la última década para regular el crecimiento y la calidad de las universidades.

El elemento diferenciador de la política gubernamental del salinismo fue el de la evaluación.¹² Es decir, se trataba ya no de incidir sobre los

¹² En sentido estricto, en México la evaluación era un procedimiento que ya existía en organismos relacionados con la educación superior, como el Conacyt o el SNI, e incluso en algunas instituciones públicas y privadas de este nivel educativo (SEP, 1991). Sin

procesos de planificación del desarrollo de las universidades, sino, sobre todo, del cumplimiento de ciertas metas que garantizaran resultados estratégicos en el mediano plazo para el cambio del sistema y del modo de funcionamiento de las universidades. Ello implicaba una regulación mucho más liviana del Estado para con las universidades y un fortalecimiento de los mecanismos de mercado para estimular el desarrollo de ciertas áreas de la producción académica y científica de las universidades públicas del país.

Interpretado en términos del esquema propuesto por Clark, ello significó un desplazamiento del punto histórico de regulación del sistema de educación superior mexicano del Estado hacia el mercado (Clark, 1991), pero este desplazamiento también coincidió con un fenómeno que ya ocurría en varios países europeos, caracterizado por un impulso estratégico a largo plazo relacionado, de un lado, con el ascenso de la figura del *Estado evaluador* y, por otro, con el intento de establecer una forma particular de la *ética de la competencia*, concebida como la fuerza conductora primaria para el desarrollo de las universidades y del conjunto del sistema de educación superior (Neave, 1990).

Para instrumentar una política basada en la evaluación, el gobierno impulsó la formación de una Comisión Nacional de Evaluación (Conaeva) que formulara las estrategias específicas para desarrollar las acciones pertinentes. En un contexto de débiles resistencias y de ausencia de alternativas por parte de las instituciones de educación superior, la ANUIES rápidamente logró los consensos en torno a la integración de esta nueva política gubernamental (Varela, 1993).

Después de un árido y tortuoso proceso de negociación entre la ANUIES y la SEP, las iniciativas gubernamentales fueron orientando el proceso de materialización de la política basada en la evaluación. Así, en 1990, se logra crear el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) como una alternativa de financiamiento público para apoyar el cambio “cualitativo” de las instituciones, y como una “vía para avanzar en el abatimiento del rezago financiero producido por la crisis y los gastos crecientes”. Los recursos contenidos en el Fomes se asignan a partir de una propuesta de acción o proyecto específico y se vinculan a los procesos de evaluación institucional. Las aportaciones se orientan en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes), instancia de concertación integrada

embargo, como un ejercicio generalizado impulsado por el Estado para asignar recursos financieros asociados a cambios estratégicos en el sistema, sólo aparece con la gestión gubernamental salinista.

por representantes del gobierno y de las universidades públicas. El dictamen de los proyectos lo realiza un grupo de expertos en cuestiones académicas y esa instancia colegiada resuelve la asignación de fondos específicos. El incremento creciente de recursos al Fomes por parte del gobierno federal indica la significación que tiene este fondo para los programas de gobierno.¹³

En una imagen global, los distintos instrumentos de las políticas públicas de la década analizada configuran una nueva concepción de las relaciones del Estado con las universidades públicas. Sin embargo, la expansión y diferenciación del sistema de educación superior en su conjunto, por razones que van más allá de las políticas públicas desarrolladas en los años de la crisis, añadieron también nuevas presiones y nuevos rasgos al subsistema de universidades públicas del país. Examinaremos brevemente esos rasgos.

IV. Los cambios en el subsistema de universidades públicas

Vistos en su conjunto, y de una manera muy general, los efectos combinados tanto de las políticas como de otros factores externos en las universidades públicas desencadenaron o consolidaron cambios en ámbitos estratégicos del sistema y de las instituciones. De modo apremiante, dichos efectos pueden ser identificados de la siguiente manera:

Ámbito financiero. En un contexto de crisis, el gobierno federal logra incrementar su participación relativa en el subsidio a las universidades públicas. Pero, por otro lado, el gasto federal en términos reales disminuyó alrededor de 20% durante el periodo 1982-1992 (Ibarra, 1993: 133-134). Ello implica que durante el lapso estudiado el financiamiento público de carácter federal se convirtió, salvo algunas excepciones, en el elemento que "suavizó" el deterioro de los recursos propios de las universidades (Coombs, 1991).

Ámbito académico. La creación del SNI implica un mecanismo paralelo de apoyo y estímulo a la excelencia y calidad académica de las universidades, y se establecen así nuevas reglas del juego para el surgimiento, la promoción y la consolidación de nuevas élites científicas y docentes en el país. El creciente monto de los recursos federales otorgados a este sistema, junto con las estrictas reglas de aplicación de los mismos, resul-

¹³ Desde 1990 hasta 1993, el monto de los recursos destinados a este programa se incrementó en términos absolutos en 323%, al pasar de poco más de 70 mil millones a casi 300 mil millones de viejos pesos (Melgar, 1994:152).

tan en un manejo más autónomo del gobierno que, con instrumentos como el Fomex, indican una tendencia a lograr un cambio estratégico de largo plazo para el sistema de universidades públicas.

Ámbito laboral. Al proceso de homologación salarial de los trabajadores universitarios de la década de los setenta y parte de los ochenta le sigue un proceso de creciente deshomologación y diferenciación salarial. Esta tendencia ha sido reconocida y legitimada por la propia ANUIES.¹⁴

Ámbito organizacional. Al proceso de planeación impulsado a principios de la década pasada a través de programas como el Pronaes y el Proides siguió, una década más tarde, el de la evaluación institucional. Los nuevos instrumentos de la política como el SNI y el Fomes implican, en el mediano plazo, una reforma a las maneras de organización y de estructuración académica y administrativa de las universidades masificadas. Asimismo, se persigue profundizar la diferenciación alcanzada por el sistema nacional de educación superior a través del otorgamiento de estímulos financieros y de la competitividad académica entre las instituciones, es decir, para dejar que las señales del mercado actúen como un mecanismo de regulación que sustituya paulatinamente, en varios aspectos, al Estado.

Hay también otros efectos de los diversos elementos estructuradores de las políticas públicas de la década que rebasaron el ámbito de las instituciones y que incidieron en la configuración del sistema en su conjunto. Uno de ellos fue, por ejemplo, el notable crecimiento de la matrícula de las universidades privadas respecto de las públicas. Así, mientras que estas últimas experimentaron un incremento de 27.2% en el número de estudiantes inscritos, las privadas rebasaron este porcentaje en más del doble (58%) (ANUIES, 1983-1992). No obstante, el peso relativo de las universidades públicas respecto al total continúa siendo mucho más alto que el del sector privado.

Por otro lado, en el periodo ha continuado una tendencia muy clara hacia la diferenciación de los establecimientos en términos ya no sólo del sector público y del sector privado, sino también al interior de cada uno de éstos. Así, en el sector público se nota un sensible incremento de los

¹⁴ En un documento elaborado conjuntamente por la ANUIES y la SEP se señala que:

el tabulador homologado ha perdido eficacia, especialmente al desmotivar a los jóvenes para seguir la carrera académica y al no retener en las instituciones de educación superior a los profesores e investigadores de alto nivel y mayor experiencia. Es necesario, pues, presentar opciones viables para establecer una política diversificada en materia de estímulos y sueldos para el personal de las instituciones de educación superior, especialmente académico. (Conpes, 1991.)

institutos públicos de educación tecnológica sobre el de las universidades, en tanto que, en el privado, pequeñas instituciones se han expandido en todo el sistema de educación superior (Arizmendi, 1993). Sin embargo, en términos del peso específico que esta diferenciación tiene en el sistema, son las instituciones privadas de élite y los institutos tecnológicos públicos los que muestran un crecimiento más dinámico a lo largo de la década (Kent, 1993).

En suma, cambios y continuidades marcan el rumbo que tomó el subsistema de universidades públicas durante la década 1982-1992. Sin embargo, falta explorar con mayor detenimiento y profundidad el perfil de los cambios que ocurrieron al interior de estas instituciones y las causas específicas que los provocaron. El estudio de casos es útil como fuente de hipótesis que puedan ofrecer algunas explicaciones a los fenómenos que se desarrollaron en las universidades públicas del país durante el periodo examinado.

Recibido en agosto de 1994

Revisado en marzo de 1995

Correspondencia: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México/Camino al Ajusco s/n/Col. Héroes de Padierna/C.P. 10740/México, D.F./Fax 631 77 37.

Referencias

- Acosta Silva, Adrián (1994), "Ensamblajes conflictivos. Políticas públicas y reformas universitarias en México, 1982-1992. El caso de la Universidad de Guadalajara", México, tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, junio (mimeografiado).
- Aguilar Camín, Héctor (1988), *Después del milagro*, México, Cal y Arena.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa.
- ANUIES (1984), "La evaluación de la educación superior en México", documento aprobado en la VII Asamblea Extraordinaria de la ANUIES, Culiacán, Sin., febrero (mimeografiado).
- _____ (1986), *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior*, *Revista de la Educación Superior*, núm. 60, octubre-diciembre.
- _____ (1990), "Consolidación y desarrollo del sistema nacional de educación superior", *Reforma y Utopía*, núm. 3, enero-marzo, Universidad de Guadalajara.

- _____ (1992), *Datos básicos de la educación superior 1991-1992. Universidades públicas*, México.
- _____, *Anuarios Estadísticos 1983-1992*.
- Arizmendi, Roberto (1993), "La situación actual de la universidad mexicana", *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, núm. 85, enero-marzo.
- Bazdresch, C. et al. (comps.) (1992), *México. Auge, crisis y ajuste*, México, FCE.
- Carrión Carranza, C. y Alfredo L. Fernández (1989), "Experiencias en la autoevaluación institucional en México", *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, núm. 69, enero-marzo.
- Casillas, Miguel (1987), "Notas sobre el proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna. Los casos de la expansión institucional y la masificación", *Sociológica*, año 2, núm. 5, otoño, UAM-Azcapotzalco.
- Clark, Burton R. (1991), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen/UAM-Azcapotzalco.
- Coombs, Philip H. (coord.) (1991), *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*, "Informe para el Secretario de Educación Pública realizado por el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación", México, FCE.
- Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) (1991), *Prioridades y compromisos para la educación superior en México (1991-1994)*, México, SEP-ANUIES.
- Crespo, José A. (1992), "Crisis económica: crisis de legitimidad" en C. Bazdresch, et al. (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste*, México, FCE.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1990), *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial Mexicana.
- Cupolo, M. (comp.) (1986), *Sistemas políticos: términos conceptuales del debate italiano*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Eider, Charles y Roger W. Cobb (1993), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa.
- Fuentes Molinar, Olac (1983), "Las épocas de la universidad mexicana", *Cuadernos políticos*, núm. 36, abril-junio.
- _____ (1991), "Las cuestiones críticas de la educación superior", *Universidad Futura*, vol. 3, núms. 8 y 9, invierno, UAM-Azcapotzalco.
- _____ (1989), "La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro", *Universidad Futura*, vol. 1, núm. 3, octubre.
- Gago Huguet, A. (1988-1989), "20 telegramas por la educación superior y una petición desesperada", *Universidad Futura*, vol. 1, núm. 1, noviembre-febrero, UAM-Azcapotzalco.
- Gradilla Damy, M. (1993), "El juego del poder y del saber", tesis de doctorado, Centro de Estudios Sociológicos, México, El Colegio de México, abril.
- Guevara Niebla, G. (1980), "Educación superior y desarrollismo en México", *Cuadernos Políticos*, núm. 25, julio-septiembre.
- _____ (1988), *El movimiento estudiantil en la calle*, México, Siglo XXI Editores.

- Hanel del Valle, J. y H. Taborga Torrico (1993), *Elementos analíticos de la evaluación del sistema de educación superior en México*, México, ANUIES.
- Hogwood, B.W. y L. A. Gunn (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.
- Ibarra Colado, E. (coord.) (1993), *La Universidad ante el espejo de la excelencia. En juegos organizacionales*, México, UAM-Iztapalapa.
- ____ (1993), "El futuro de la Universidad en México: los resortes de la diferenciación", *El Cotidiano*, año 9, núm. 55, junio, UAM-Azcapotzalco.
- Kent Serna, Rollin (1993), "El desarrollo de políticas de educación superior en México: 1960 a 1990" en H. Courard (coord.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago, Flacso, abril.
- ____ (1993), "Higher Education in Mexico: From Unregulated Expansion to Evaluation", *Higher Education*, vol. 25, núm. 1, enero.
- Lindblom, Charles (1991), *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP/Porrúa.
- Loeza, Soledad (1992), "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana" en C. Bazdresch, et al. (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste*, México, FCE.
- Malo, Salvador (1986), "El Sistema Nacional de Investigadores", *Ciencia y Desarrollo*, año 12, núm. 67, marzo-abril.
- Melgar Adalid, Mario (1994), *Educación superior. Propuesta de modernización*, México, FCE.
- Mendoza Rojas, J. (1987), "Política del Estado hacia la educación superior, 1983-1988", *Pensamiento Universitario*, núm. 68, Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM.
- Neave, Guy (1990), "La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en Europa occidental, 1986-1988", *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 5, otoño, UAM-Azcapotzalco.
- Ornelas, Carlos y David Post (1992), "Recent University Reform in México", *Comparative Education Review*, vol. 36, núm. 3, agosto.
- Padilla López, R. (1992), "El financiamiento de la universidad pública mexicana", *Reforma y Utopía*, núm. 7, otoño, Universidad de Guadalajara.
- Pescador, José Ángel (1981), "La crisis fiscal y el financiamiento de la educación superior en México" en G. Guevara Niebla (comp.), *La crisis de la educación superior en México*, México, Nueva Imagen.
- Poder Ejecutivo Federal (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México.
- Rusconi, G. E. (1986), "El intercambio político" en M. Cupolo (comp.), *Sistemas políticos: términos conceptuales del debate italiano*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Saldaña, J. J. (1989), "Perspectiva del desarrollo científico en México", *Reforma y Utopía*, núm. 1, julio-septiembre, Universidad de Guadalajara.
- Salinas de Gortari, Carlos (1987), "Por la modernización de la educación superior", discurso pronunciado en la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 10 de noviembre de 1987, *Cuadernos de Campaña*, CEN del PRI, diciembre.

- ____ (1988-1989), "Educación superior", pronunciamiento en la reunión del IEPEP del PRI en torno al tema de la educación superior, Ciudad Obregón, Son., 26 de abril de 1988, *Universidad Futura*, vol. 1, núm. 1, noviembre-febrero, UAM-Azcapotzalco.
- Secretaría de Educación Pública (1991), *Evaluación de la educación superior. Lineamientos generales y estrategia para evaluar la educación superior*, serie Modernización Educativa, núm. 5, México.
- Silva Herzog, Jesús (1979), *Una historia de la universidad de México y sus problemas*, México, Siglo XXI Editores.
- Todd, Luis E. y A. Gago Huget (1990), *Visión de la universidad mexicana*, México, Ediciones Castillo.
- Varela Petito, G. (1993), "La política de evaluación en la educación superior", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 4, octubre-diciembre, UNAM.
- Villaseñor García, Jorge G. (1993), "Universidad pública alternativa: una respuesta diferente a la sociedad actual", tesis de doctorado en sociología, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM (mecanuscrito).

