

3  
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**FALLA DE ORIGEN**

**IMPACTO DE LA POLITICA DE EDUCACION  
SUPERIOR EN EL PERIODO 1989-1992: EL CASO  
DE LA UNAM  
UN ENFOQUE DE POLITICAS PUBLICAS**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A :**  
**MARIA DE LOURDES AMAYA VENTURA**

**ASESOR: JUAN MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA**



**MEXICO, D. F.**

**1995**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre, por su  
fortaleza e inteligencia.

A mi padre, en reconocimiento  
a todos sus esfuerzos.

En especial, a Hilda y Paty:  
mis hermanas, mis amigas,  
mi apoyo constante.

A mis hermanos Gilberto,  
Miguel Angel y Enrique  
por los buenos momentos.

A Luis Enrique, porque  
representa el amor más puro  
y la esperanza...

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a las muchas personas que estuvieron presentes a lo largo del proceso de elaboración de este trabajo, que conocieron su evolución, compartieron mis momentos de nerviosismo y sintieron mi emoción por llegar al final.

Gracias a mi hermano Beto, por su ayuda en la consecución de recursos materiales y su invaluable apoyo en las cuestiones técnicas. Sin él no habría podido superar muchos aprietos.

Gracias a Hilda y Paty, por su paciencia y flexibilidad que me ayudaron a superar momentos críticos en que la ansiedad por terminar hacía presa de mí.

A Rocío Palacios, por la confianza que depositó en mí y su constante disposición para ayudarme; además de sus valiosas observaciones y sugerencias, que contribuyeron a dar forma a un proyecto naciente.

A Antonio Gómez, por su ayuda constante y desinteresada, las inteligentes críticas que hizo al trabajo y que me orientaron enormemente, además del material bibliográfico que me hizo el favor de prestarme.

A mi amiga Liliana Gavia, que conoció el proyecto desde sus inicios y compartió conmigo la primera mitad de una larga travesía bibliotecaria.

Finalmente, pero no al último, gracias a la UNAM por otorgarme la oportunidad de tener una formación profesional y por haber constituido un interesante objeto de estudio.

IMPACTO DE LA POLITICA DE EDUCACION SUPERIOR EN EL PERIODO  
1989-1992: EL CASO DE LA UNAM. UN ENFOQUE DE POLITICAS  
PUBLICAS.

CONTENIDO

PAG.

INTRODUCCION .....	i
<b>CAPITULO I: SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL ENFOQUE DE POLITICAS PUBLICAS.</b>	
1.1 Qué se entiende por Políticas Públicas.....	1
1.1.1 Diferenciación entre <i>politics</i> y <i>policy</i> .....	3
1.1.2 El proceso de Políticas Públicas.....	5
1.1.3 El análisis de políticas.....	9
1.2 Principales enfoques de Políticas Públicas.....	13
1.2.1 Los macroenfoques estatista y pluralista...	15
1.2.2 Las Relaciones Intergubernamentales, sus categorías y su método de análisis.....	19
1.2.3 Las arenas de política.....	24
<b>CAPITULO II: ANTECEDENTES SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO.</b>	
2.1 El papel de la educación superior y su relación con el Estado mexicano.....	31
2.1.1 Objetivos de la política de educación superior.....	35
2.2 La crisis económica de los 80's y su impacto en la educación superior.....	37
2.2.1 Reconversión industrial y surgimiento del	

	concepto de modernización.....	40
2.2.2	La crisis de las instituciones públicas de educación superior y el movimiento de reforma universitaria.....	44
2.3	Tendencias de la política educativa a nivel superior en el período 1982-1992.....	46

**CAPITULO III: CONTEXTO INTERNACIONAL Y SOCIOPOLITICO EN EL PERIODO 1989-1992.**

3.1	Avance científico-tecnológico y proceso globalizador.	52
3.2	El Tratado de Libre Comercio y su impacto en la educación superior.....	56
3.3	Situación política y estructura administrativa del gobierno salinista.....	63
3.4	Política económica y prioridades en las finanzas públicas.....	67
3.5	Nivel de participación social.....	70

**CAPITULO IV: CARACTERISTICAS DE LA POLITICA DE EDUCACION SUPERIOR EN EL PERIODO 1989-1992 Y SU IMPACTO EN LA UNAM.**

4.1	Características generales de la política educativa..	75
4.2	La arena política de la educación superior.....	79
4.3	Actores involucrados y estrategias seguidas.....	82
4.3.1	El Estado (SEP, ANUIES, élite gobernante).	83
4.3.2	La UNAM (estudiantes, académicos, élite administrativa, sindicato).....	90
4.3.3	El sector privado.....	106

4.4 Mecanismos de articulación entre la UNAM y el	
Estado.....	108
4.4.1 Formales.....	108
4.4.2 Informales.....	111
4.5 El impacto político, en la UNAM, de las	
medidas adoptadas.....	113
CONSIDERACIONES FINALES.....	116
ANEXOS.....	132
BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA.....	138

## INTRODUCCION

La educación es un factor fundamental para la transformación de la sociedad, al tiempo que constituye el eje del desarrollo integral de una nación.

Dentro de ella, la educación superior tiene una especial importancia ya que representa el ámbito donde se prepara la mano de obra altamente calificada que se integrará al mercado laboral en el campo de la producción, los servicios o el aparato gubernamental. Debe ser, además, reflejo y respuesta de las necesidades sociales; y, en este sentido, debe reconocerse el carácter estratégico que adquiere frente al contexto actual de fin de siglo. Sobre todo dentro de una sociedad en desarrollo como es la nuestra, y ante el panorama internacional en el cual es evidente que la competencia, en todos sus aspectos, se ha extendido hasta alcanzar un nivel universal.

Los rasgos particulares de este nivel educativo hacen necesaria la aplicación de un análisis que nos permita recuperar su amplia dimensión, ya que es dentro de las instituciones de educación superior (principalmente las públicas) donde se da un mayor intercambio de ideas por la convergencia de una pluralidad muy particular de actores.

Al concentrarse en el análisis de las diversas redes que conforman los grupos existentes al interior de las

organizaciones, los mecanismos de articulación entre ellas y la manera en que se da su relación de cooperación-coordinación en la implementación de una determinada política; el enfoque de Políticas Públicas, y más concretamente el método de Relaciones Intergubernamentales, nos permite realizar un estudio de este tipo.

Considera tanto el aspecto técnico como el político en la elaboración e implementación de decisiones de política. Es propicio para el análisis contextual de casos específicos, ya que el tipo de interacciones que se dé entre las diversas redes políticas estará determinado por las características del contexto que las enmarca, tanto a nivel internacional como nacional.

Por tanto, en este trabajo nos proponemos aplicar el enfoque de Políticas Públicas, en su vertiente pluralista de Relaciones Intergubernamentales, al análisis del impacto de la política de educación superior en el período 1989-1992, mediante el estudio del caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Este perfil teórico-metodológico nos permitirá tener una visión más cercana de los diversos grupos que conforman redes de interés en este ámbito.

Se decidió tomar a esta institución como ejemplo representativo de las universidades públicas debido a su relevancia dentro de la vida nacional, ya que por sus dimensiones y su importancia histórica, es el parámetro

obligado de lo que acontece en este ámbito.

El enfoque de Políticas Públicas que se aplicará al análisis de la política de educación superior, mediante el estudio del caso de la UNAM, permitirá demostrar que ésta ha tenido un impacto negativo en las universidades públicas y ha favorecido una tendencia privatizadora en este nivel.

Teniendo en cuenta las características específicas de esta institución, que dan origen a su amplia heterogeneidad y a la alta politización de su comunidad, cabe señalar que en ella el conflicto tiene una presencia constante; más aún, tradicionalmente ha tenido una gran importancia en la formación de cuadros profesionales destinados a la dirigencia y colocados en una posición privilegiada para la difusión de información y conocimientos. Esto la ha colocado en un importante sitio dentro de la contienda política nacional.

Al iniciar el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el concepto de modernización adquirió un papel de especial relevancia y alcanzó también al ámbito educativo. Se formuló el Programa de Modernización Educativa, que sería el parámetro a seguir en las políticas aplicables a todos los niveles de la educación.

Ya anteriormente, había surgido un conflicto interno en la Universidad que tuvo su origen en un intento, por parte del Rector Jorge Carpizo de reformar algunos reglamentos; esto

hizo evidente la necesidad de realizar en ella algunas modificaciones con el fin de que desempeñara mejor sus actividades.

Es por eso que adquiere especial importancia el análisis de cuáles fueron los lineamientos de política para educación superior que se dieron en el periodo 1989-1992. Para este análisis se ha elegido el método de Relaciones Intergubernamentales ya que permite conocer el impacto de una política partiendo de la identificación del contexto (tanto interno como externo) que lleva a los grupos de interés a utilizar determinadas estrategias para conseguir sus distintos objetivos.

De acuerdo con lo anterior, la presente investigación se encuentra dividida en cuatro capítulos. El primero de ellos describe de manera general el enfoque de Políticas Públicas y, de manera particular el enfoque pluralista en su variante de Relaciones Intergubernamentales con el fin de identificar sus características y sus ventajas.

El segundo capítulo pretende ilustrar en forma general la evolución que, respecto a su relación con el Estado Mexicano, han tenido las instituciones públicas de educación superior, lo cual nos permitirá tener un conocimiento general de la problemática del Sistema de Educación Superior. Asimismo, se revisan las políticas que en los dos sexenios anteriores al de Salinas de Gortari se implementaron para atacarla.

En el tercer capítulo se hace mención de los vertiginosos cambios que han marcado recientemente al contexto internacional, así como la firma del Tratado de Libre Comercio. Se revisan también los aspectos más relevantes dentro del contexto nacional, que sirvieron como marco a la implementación de la política de educación superior de nuestro período de estudio, haciendo énfasis en la repercusión que estos hechos tendrían en el ámbito educativo superior.

Finalmente, en el capítulo cuatro se hace un análisis del caso concreto de la UNAM y la estrategia que ésta asumió respecto a las políticas propuestas por el Estado en materia de educación superior, desembocando en el impacto que éstas han tenido en la correlación de fuerzas dentro de la institución. Este capítulo está seguido por un espacio destinado a rescatar los puntos centrales de la investigación realizada y señalar las principales tendencias que pudieron identificarse.

Es importante, asimismo, señalar algunas precisiones. Si bien el modelo educativo propuesto por el actual gobierno contempla un período de aplicación de 1989 a 1994, nuestro estudio se limita al año 1992 en razón de que no se ha hecho pública la información necesaria para abarcar el período en su totalidad; con el fin de compensar esta carencia, en el apartado destinado a las consideraciones finales se hace mención de datos y acontecimientos que tuvieron lugar principalmente en 1993, y pueden servir como pauta para esbozar las perspectivas inmediatas en este rubro.

También es necesario aclarar que sólo se contempla el impacto de tipo político que tuvieron los lineamientos implementados en la Institución, esto debido a que se consideró el más visible hasta el momento pero no porque se pretenda negar la posibilidad de que existan otros de distinto tipo.

## CAPITULO I: SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL ENFOQUE DE POLITICAS PUBLICAS.

### 1.1 Qué se entiende por Políticas Públicas.

Frecuentemente, se ha discutido la naturaleza de la dicotomía entre política y administración, al interior del estudio de las ciencias de la política. En ese sentido, se ha señalado que la administración únicamente era la parte técnica, operativa, encargada de los detalles de una política; algo muy aparte, inclusive, del proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, algunos intelectuales de dichas ciencias (principalmente en Estados Unidos e Inglaterra) hicieron ver también que se estaba dejando a un lado el hecho de que el estudio de políticas tenía la finalidad principal de coadyuvar a la solución de problemas fundamentalmente públicos. El concepto de Políticas Públicas surge entonces como un intento de conjuntar la multidisciplinareidad de las ciencias de la política y las ciencias administrativas en el estudio de la acción gubernamental, para así dar lugar a decisiones democráticas.<sup>1</sup>

El estudio de las Políticas Públicas tiene dos momentos determinantes en su desarrollo. El primero de ellos se da con su fundador Harold Lasswell, quien publicara en la década de

---

<sup>1</sup> Este proceso es descrito por Aguilar Villanueva en su Primera Antología de Políticas Públicas: El Estudio de las Políticas Públicas, Porrúa, México 1992.

los 50's los primeros escritos sobre el tema, en los cuales se hacía un intento por encontrar un vínculo entre los científicos sociales y los científicos técnicos que permitiera conformar grupos de apoyo a las decisiones del gobierno por la vía del conocimiento.

Teniendo en cuenta el contexto social predominante, con una creciente complejidad de los problemas públicos y ante sociedades más críticas y pluralistas (fruto de los primeros años de la posguerra), Lasswell consideraba de gran importancia el surgimiento de una actividad teórica que pudiera articular sistemáticamente ciencia interdisciplinaria y decisión democrática del gobierno.

Esta propuesta contemplaba que al gobierno debía exigírsele no sólo legalidad, sino también racionalidad en sus decisiones. Su finalidad era, por lo tanto, realizar un movimiento teórico-práctico que imprimiera racionalidad a la acción del gobierno, que le diera eficacia y eficiencia.

En un segundo momento (años 70's y 80's) se da una argumentación crítica hacia el estado social interventor. Se alegaba que muchas de las políticas del gobierno habían surgido de compromisos con las corporaciones y con diversos grupos de interés, por lo que carecían de una real función pública, habían terminado por favorecer sólo a dichos grupos y no representaban una utilidad positiva para el conjunto de la sociedad.

Bajo esta óptica, se orienta la búsqueda de racionalidad en el gobierno entendiéndola como la necesidad de liberarlo de diversos compromisos particularistas para así poder reintegrarle su sentido de lo público.

Es así que se conforman las dos vertientes que actualmente caracterizan al estudio de Políticas Públicas: mejor gestión del gobierno mediante la elaboración racional de las políticas (primer momento); y reconstrucción del carácter público de las políticas (segundo momento). Además, existen otros dos conceptos que son también fundamentales dentro de este enfoque: el concepto de *politics* y el concepto de *policy*.

#### 1.1.1 Diferenciación entre *politics* y *policy*.

A pesar de los encontrados puntos de vista que han expresado los científicos de la política, todos han debido al menos reconocer que los administradores están inevitablemente involucrados en materia de política, ya que los programas institucionales en la administración pública incluyen necesariamente un componente político, que es el que finalmente les permite tener una visión más clara de las posibles alternativas de solución.

Es en el proceso de toma de decisiones, respecto a los problemas públicos, donde se refleja más claramente esta convivencia de lo político con lo administrativo. La política puede entenderse como un comportamiento propositivo

intencional, planeado, que expresa la decisión deliberada del actor gubernamental; sin embargo, dentro de esta no sólo debe realizarse la distinción entre fines, objetivos y metas, sino deben dilucidarse las maneras idóneas de alcanzarlos.

De lo anterior deriva la distinción entre decisiones políticas y decisiones de política, entre discurso político y discurso técnico; entendiéndose el primero como aquel aspecto de toda política que explica su relevancia y oportunidad en un determinado momento histórico, y el segundo como "... la dimensión técnica de toda decisión social..."<sup>2</sup> Es decir, se hace una diferenciación de lo que es *politics* ("la" política) y lo que es *policy* ("las" políticas).

Luego de analizar algunas definiciones de *policy*, que mezclan tanto el proceso de toma de decisiones como el de implementación de la política, Hecló<sup>3</sup> señala que todos los autores coinciden en que el término se refiere más que nada a una categoría analítica que comprende la intención, la acción y el resultado de la misma. Los analistas son quienes deben percibir su contenido.

Es importante esta distinción pues, si bien actualmente en las sociedades democráticas la política ocupa un lugar central,

---

<sup>2</sup> Bazúa y Valenti. "Hacia un enfoque amplio de Política Pública". RAP No. 84, México 1973 p.31.

<sup>3</sup> Hecló, Hugh. "Review article: policy analysis", en *British Journal of Political Science*, Vol. 2, Part I, Enero 1972, Great Britain.

contiene también una dimensión técnica, la cual queda expresada en el concepto de *policy*.

Hasta el momento no ha sido posible encontrar una traducción más adecuada para el concepto de *policy*, simplemente se le ha distinguido del de *politics* manejándolo como su plural (las políticas), aunque obviamente esto no basta para dejar bien clara la diferencia existente entre los campos que cada término designa (el político y el técnico).

De este punto ha partido el llamado movimiento de ciencias de política (*policy sciences*), el cual se ha basado en la exigencia de que en la elaboración de toda política converjan la racionalidad y la publicidad. Básicamente, esta es su postura teórico-metodológica, independientemente de la posición teórica o política de quienes la formulan.

### **1.1.2 El proceso de Políticas Públicas.**

La distinción entre *politics* y *policy* lleva implícitas algunas otras diferenciaciones de suma importancia para la comprensión del enfoque de Políticas Públicas; tales como el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política (*knowledge of* y *knowledge in*, respectivamente).

El conocimiento del proceso de política se refiere a saber cuál es el contexto dentro del cual las decisiones pueden ser tomadas. Se trata de conocer el entorno del proceso de

decisión de la política, para así comprender bajo qué criterio se decide cuáles serán los problemas que se incluyan en la agenda de gobierno y cuáles no.

**El conocimiento en el proceso de política** es el aspecto concerniente al manejo de las variables contextuales para una política definida, a la elaboración de la política desde dentro. Se refiere a "la capacidad de incorporar las informaciones y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de enriquecer, depurar y orientar la construcción, el examen y la selección de opciones".<sup>4</sup>

Como puede observarse, estos dos tipos de conocimiento nos remiten a otro de los conceptos fundamentales dentro del enfoque de Políticas Públicas: el proceso de elaboración de las políticas. Aunque en este trabajo no se profundizará en el análisis de cada una de las etapas que componen dicho proceso, es importante conocerlas para comprender mejor la diferenciación entre las corrientes que se mencionarán más adelante.

Para el estudio de las Políticas Públicas es de suma importancia conocer el proceso mediante el cual surgen las decisiones del gobierno, la manera como se construyen, se realizan y se evalúan. De esta forma, puede estimarse con

---

<sup>4</sup> Aguilar Villanueva, Luis. "Política Pública y Gobierno del Estado", Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1990 p. 249

mayor exactitud el grado de eficacia-eficiencia de la política en cuestión y tener una idea más precisa de la naturaleza del Estado.

Primeramente, conviene señalar la importancia de la definición de la agenda, el establecimiento de cuáles serán los problemas sobre los que actuará la política. Dicha definición corre a cargo del gobierno, sin embargo, este no actúa de manera independiente, existen determinados factores que legitiman la acción gubernamental y que le otorgan la facultad de decidir.

Según Wilson,<sup>5</sup> dichos factores son:

- Los valores políticos compartidos.
- El peso de la costumbre y la tradición.
- El impacto de los acontecimientos.
- Los cambios en la manera como las élites perciben y definen las políticas.

Este autor considera fundamental el impacto de los acontecimientos, ya que influye en la percepción popular del ámbito de legitimidad de la acción del gobierno. El grado de impacto de los hechos sobre la sociedad determinará el número de cosas que la gente piensa que el gobierno debe hacer y, por tanto, el tipo de problemas que deberán incluirse en la agenda.

---

<sup>5</sup> Wilson, James. "The policy making process", en Wilson American government: institutions and policies, Lexington Mass., D.C. Heath and Company, Harvard University, Second Edition, USA 1983

Una vez definido el problema, inicia realmente el proceso de elaboración de política. Para entender mejor dicho proceso, se ha propuesto el método llamado del "paso a paso", es decir, por etapas, el cual divide en diversas fases el proceso de políticas. Dependiendo de cada autor, el número de etapas puede variar, pero siempre se encuentra presente en ellas una definición política.

En general, las etapas que se manejan son las siguientes:

1. Formulación. Desarrollo de propuestas de acción aceptables para trabajar con los problemas públicos.
2. Instrumentación. Verificación de que se cuenta con los recursos necesarios, así como mecanismos intersectoriales de coordinación.
3. Implementación. Aplicación de capacidad al problema a través de la maquinaria burocrática del gobierno.
4. Evaluación. Análisis de la efectividad misma de todo el proceso.

Sin embargo, el tener identificadas estas etapas no implica que el proceso las siga siempre ordenada y racionalmente, ni que la elaboración de toda política necesariamente las contemple. En ocasiones, las políticas surgen de situaciones contingenciales que requieren de respuesta inmediata: por

**FALLA DE ORIGEN**

tanto, la explicación que el proceso de políticas puede darnos acerca de su elaboración no deja de ser, hasta cierto punto, parcial.

### 1.1.3 El análisis de políticas.

Existen diferentes definiciones de lo que es el análisis de políticas (policy analysis), pero en general podemos decir que es la actividad teórica que se encarga de construir y evaluar la mejor opción de política para determinados problemas públicos, identificando las causas y efectos que distinguen a cada una de las alternativas de acción gubernamental. Así, el análisis contribuye al diseño y mejoramiento de las políticas.

Wittrock y De Leon<sup>6</sup> nos dicen que el análisis de políticas ha tenido básicamente dos interpretaciones: aquella que lo presenta como una ciencia de la dirección (management science), que posibilita una visión global de los problemas y el abanico de alternativas disponibles; y aquella que lo concibe como una nueva "supradisciplina", en base al conocimiento en el proceso de política mencionado anteriormente.

Dentro del análisis de políticas pueden utilizarse diversos métodos que permiten recabar, transformar, generar y presentar

---

<sup>6</sup> Wittrock y de Leon. "Policy as a moving target: a call for conceptual realism", *en* Policy Studies Review, Vol. 6, No. 1, August 1986, Arizona State University p. 44-60

información que otorgue un fundamento más racional a las decisiones públicas.

El procedimiento analítico general consiste, primeramente, en plantear las aproximaciones que nos permitirán ir estructurando el problema. Una vez que se conocen los hechos, se intenta identificar cuáles son los valores que deberán tenerse en cuenta de acuerdo a los actores involucrados. Posteriormente, se plantea qué es lo que debiera hacerse, cuál sería la decisión a tomar (aunque sólo sea de manera hipotética). De esta forma se busca tener una perspectiva de cuál sería la reacción de los respectivos grupos en caso de que dicha acción fuese implementada realmente.

No obstante, debe tenerse en cuenta que las políticas se caracterizan por presentar una evolución discontinua, lo cual no se debe precisamente a que estas hayan sido concebidas incorrectamente, sino también a que las condiciones estructurales dentro de las cuales se desarrollan no permanecen estables ni son constantes.

Además, algunos autores señalan que el análisis de políticas se ha concentrado principalmente en el proceso que origina las recomendaciones de los cursos de acción a tomar, y que ha dejado a un lado el estudio de cómo los problemas se convierten en parte de la agenda, cómo empiezan a llamar la atención de los decisores del gobierno.

FALLA DE ORIGEN

Este aspecto es de suma importancia ya que la política que se seleccione debe tener un cierto grado de aceptabilidad por parte de los principales grupos afectados, que permita llevar a cabo su implementación.

Al respecto, Lindblom señala: "Las soluciones analíticas a las cuestiones de políticas públicas exigen... una armonía de intereses o valores entre los individuos y entre grupos de ellos en la sociedad. Los analistas podrían determinar cómo distribuir los costos y las pérdidas únicamente si hubiera algún criterio aceptado para hacerlo así. Estos no disponen de tal criterio... sólo un proceso político podría resolver la disputa".<sup>7</sup>

De acuerdo con lo anterior, puede decirse que la toma de decisiones sobre las políticas debiera basarse en el análisis, ya que las razones por las cuales se elige una alternativa y no otra deben fundamentarse en un proceso que se encargue de esclarecer las ventajas y desventajas de las distintas vías de acción.

No obstante, y dadas las limitaciones del análisis señaladas arriba, Lindblom<sup>8</sup> afirma que en el proceso de decisión debe dejarse espacio para la política, en virtud de que una elaboración exclusivamente analítica de las mismas podría ser:

---

<sup>7</sup> Lindblom, Charles. El proceso de elaboración de las Políticas Públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1991. p. 30

<sup>8</sup> Idem.

1. Una elaboración errónea percibida así por el público.
2. Incapaz de resolver el conflicto de valores e intereses.
3. Demasiado lenta y costosa.
4. Incapaz de definir claramente cuáles problemas se deberán confrontar.

Para el análisis de políticas es de especial importancia conocer las opciones de política existentes y la forma de elegir estrategias.<sup>9</sup> Sin embargo, el contexto institucional que determina las relaciones entre los actores difícilmente puede distinguirse de los criterios para definir dichas estrategias. La manera en que se supere esta dificultad de análisis dependerá del enfoque y el método que se utilicen.

Políticas públicas, entonces, es un concepto que comprende a todas las acciones de gobierno; mientras que el enfoque encargado de su estudio abarca, mediante diversos métodos de aproximación, tanto la formulación de los problemas, como la identificación, selección y evaluación de las alternativas de solución.

Dichos métodos se encuentran contenidos en las diversas

---

<sup>9</sup> El término **estrategia** se entiende en el sentido del plan a largo plazo que orienta los esfuerzos a mediano y corto plazo, y que se distingue del concepto de **táctica**, ya que este último se refiere a las maneras de aplicar los recursos humanos y materiales para desarrollar la estrategia. Para una definición más amplia de estos conceptos véase: Diccionario de Política y Administración Pública, Mario Martínez Silva (Coord.), Colegio de Licenciados en C. P. y A. P., México 1980

corrientes que han surgido en torno a las Políticas Públicas y que a continuación conoceremos brevemente.

## 1.2 Principales enfoques de Políticas Públicas.

Como ocurre con muchas novedades teóricas, el estudio de las Políticas Públicas se ha caracterizado por presentar varias corrientes, las cuales han tendido a agruparse en binomios contrarios. Así, tenemos que se habla de racionalismo e incrementalismo, corriente sinóptica y corriente antisinóptica y macroenfoques estatista y pluralista.

Se dará una breve explicación de los binomios aquí mencionados profundizando en los macroenfoques señalados al final, para así llegar al enfoque pluralista que se aplicará a lo largo de la investigación.

La primera división; racionalismo-incrementalismo, surge del concepto de racionalidad limitada según el cual un individuo no puede tomar una decisión óptima puesto que carece de niveles de información o de cálculo suficientes. Este es el punto de partida de la corriente racional, el cual afirma que las decisiones de política sólo pueden ser parciales dadas las restricciones antes mencionadas, aunque no renuncia a la exigencia de racionalidad máxima posible en la formulación de la política.

Según el racionalismo, una buena política puede identificarse

ya que es posible demostrar que se trata del mejor medio para alcanzar los fines deseados.

El incrementalismo, por su parte, se basa en la racionalidad limitada y progresiva la cual se considera que puede alcanzarse mediante la autocritica de las decisiones previamente tomadas, que pueden fundamentar un mejoramiento. De esta manera, se busca mejorar sucesivamente las decisiones gubernamentales, teniendo como referencia las consecuencias de la política inmediatamente anterior y corrigiéndolas gradualmente para lograr un mayor perfeccionamiento.

Para el incrementalismo, si varios analistas aprueban la política que se propone, esta podrá considerarse una buena política independientemente de que se le señale o no como la más adecuada para la consecución de los objetivos.

La diferenciación entre la corriente sinóptica y la antisinóptica es de tipo teórico. Su fundamento se encuentra en metateorías distintas, mientras la primera se identifica con el análisis de sistemas, la segunda parte de un punto de vista pluralista de la sociedad; el tipo de metodología utilizado para la definición de la política también es distinto, la tradición sinóptica trabaja mediante el empirismo estadístico, y su contrario emplea el análisis contextual y de casos.

Finalmente, difieren también en el criterio para decidir cuál

es la política más adecuada. Para la corriente sinóptica la decisión debe basarse en la optimización de valores, y para la corriente antisinóptica el criterio debe ser la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses).

### 1.2.1 Los macroenfoques estatista y pluralista.

La distinción entre estos macroenfoques estriba en su concepción de los actores determinantes en el proceso de elaboración de las políticas.

El enfoque estatista se basa en una particular concepción del Estado como "un colectivo organizado, coherente e impersonal de funcionarios que reclama e impone su control sobre los recursos humanos y materiales en un territorio..."<sup>10</sup> No se le asume como simple reflejo de los intereses sociales, ni tampoco como mediador en la lucha entre los diversos grupos. Se le concibe como un actor en sí mismo, y más aún, como el actor fundamental en torno al cual deberá basarse todo el análisis.

La existencia del Estado, así concebido, estará estrechamente ligada con el mantenimiento y la fortaleza de la nación. Las políticas públicas resultantes de este enfoque, por tanto, promoverán el interés de largo plazo de esta última, incidiendo en una amplia gama de áreas cuya coordinación

---

<sup>10</sup> Méndez, José Luis. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas". Foro Internacional, México 1993 p. 133

correrá a cargo de poderosas organizaciones públicas que puedan superar la presión de los grupos sociales.

El pluralismo surge como un intento por explicar la complejidad del poder político: la división de las clases y la constitución de grupos de poder. En sus orígenes se consideraba que numerosas élites distintas, que a su vez operaban en diversas áreas, competían en el ámbito del poder; a ninguna de ellas se le atribuía un papel preferente en la elaboración de políticas, aunque tampoco se daba por hecho que el poder y los recursos estuviesen distribuidos por igual entre todas.

Para este enfoque, existen metas políticas comunes alrededor de las cuales se coaligan los intereses de grupos semejantes, con cuotas de poder hasta cierto punto equivalentes, que compiten al interior de la sociedad. En este caso, el Estado sí actúa como árbitro entre los grupos de interés, aunque no tiene una fuerza superior a la de los grupos privados.

El sistema político, a su vez, se considera razonablemente abierto a todos estos intereses, siempre y cuando demuestren tener capacidad de movilización. Es por eso que dentro de esta corriente se da un papel protagónico a la legitimidad, en tanto que ésta capacita a los grupos para influenciar la política. La fuente de esta legitimidad es igualmente importante, ya que nos indica quién otorgó o reconoció a tales grupos el derecho de participar en la elaboración de la

política.

Así, tenemos que la legitimidad les otorga la categoría de "grupos incluidos" o "grupos excluidos",<sup>11</sup> el debate se centra entonces en quien tiene la facultad de determinar si un grupo posee el grado de legitimidad necesario para obtener el status de "incluido". Algunos autores señalan que es el gobierno quien debe valorar si las demandas de un cierto grupo pueden ser consideradas como razonables y, por tanto, dignas de atención; en este caso, la legitimidad se ubica en el gobierno.

También cabe tener en consideración el papel de los servidores públicos que pueden manifestar preferencias y hasta negociar compromisos entre grupos divergentes. Podría afirmarse que tienen la posibilidad de permitir que sólo aquellos grupos con quienes comparten intereses ingresen a las arenas de políticas, aunque generalmente responden a las presiones de los grupos cuyo poder los ubica por encima de ellos.

Así, según el enfoque pluralista de análisis de políticas "las políticas públicas resultan del conflicto, los convenios y la formación de coaliciones entre un número potencialmente grande de grupos societales, organizados para proteger los intereses

---

<sup>11</sup> Esta es una traducción personal de los conceptos manejados por Christiansen y Dowding: "insider/outsider groups".

comunes a sus miembros".<sup>12</sup>

De esta forma, los cambios políticos estarán determinados por los cambios que lleguen a darse en estas coaliciones de grupos de interés, o en su nivel de capacidad negociadora para influenciar a los encargados de la elaboración de políticas. En consecuencia, el rango que dentro de este enfoque se da a las políticas públicas es hasta cierto punto restringido, ya que en muchas áreas las decisiones de política se remiten a la esfera de los intereses privados.

En este sentido, y a propósito del régimen autoritario que caracteriza a algunas naciones de América Latina, autores como Linz y Chalmers hablan de un "pluralismo limitado", refiriéndose a "los límites en la formación de grupos de interés relativamente autónomos... dentro de un régimen autoritario bien atrincherado..."<sup>13</sup>

Durante los últimos treinta años el pluralismo ha sido la corriente predominante, aunque también ha desarrollado una gran variedad de formas; de ahí que algunos autores manejen términos como "neo-pluralismo" y "pluralismo reformado". La diferenciación entre estos conceptos generalmente se encuentra en las características que asume el juego de fuerzas entre los

---

<sup>12</sup> Grindle y Thomas. "Policy makers, policy choices and policy outcomes: the political economy of reform in developing countries". Policy Sciences Review. p. 218 (traducción libre)

<sup>13</sup> Douglas Chalmers. "The Politicized State in Latin America". Universidad de Pittsburgh, Pittsburgh 1977 p.37 (traducción libre)

diversos grupos de interés gubernamentales y no gubernamentales.

Algunas variantes de este enfoque son el modelo de la política burocrática, el de implementación y el de relaciones intergubernamentales. A continuación se realizará una explicación más amplia de esta última vertiente.

### **1.2.2 Las Relaciones Intergubernamentales, sus categorías y su método de análisis.**

Los primeros estudios de este enfoque datan de la década de los 30's, aunque es retomado en los 80's siendo Francese Morata uno de sus exponentes. El análisis de las Relaciones Intergubernamentales surge estrechamente relacionado con dos tendencias presentes en la evolución de los sistemas políticos occidentales:

- La descentralización territorial del poder, expresada en el fortalecimiento de los gobiernos subcentrales a raíz de la presión ejercida sobre el centro por las élites periféricas.

- La integración supranacional, que puede explicarse por la dinámica de la integración europea, que ha consolidado el sistema comunitario como nivel superior de gobierno.

Pero más allá de su significado en el contexto europeo, este

estudio se enfoca a los fenómenos de poder en tanto instancias de gobierno, dentro de cualquier sociedad. Intenta integrar el pluralismo tanto a nivel institucional como a nivel territorial al estudiar los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, para así tener una visión más completa del papel que en estos procesos juegan los distintos actores públicos y privados, además de identificar sus modos de interacción y los mecanismos formales e informales que les sirven como marco de articulación.

Este enfoque pretende explicar de manera concreta las relaciones a nivel interno de las instituciones y las organizaciones como actores políticos con base en lo que se conoce como "redes políticas" (policy networks), y así, intenta explicar la actitud de las mismas frente a la solución de problemas específicos. Esto hace posible detectar los obstáculos (institucionales, políticos y administrativos) que dificultan la cooperación y la coordinación entre éstas, y que determinarán el éxito o fracaso de las políticas públicas.

El juego entre las organizaciones está definido por el marco institucional o la distribución de competencias. Las Relaciones Intergubernamentales parten del hecho de que las instituciones son también actores políticos que obedecen a objetivos e intereses que llegan a asumir como propios y por los cuales luchan, en esa medida. Por tanto, para un adecuado funcionamiento del sistema, es necesario lograr que exista cooperación entre ellas, ya que anteponen sus objetivos de

institución a los objetivos del gobierno en su conjunto. Esto acarrea una fragmentación creciente dentro de la administración pública.

De acuerdo con lo anterior, las decisiones públicas y su proceso de elaboración e implementación, serán resultado de una serie de interacciones entre múltiples actores con distintos intereses, objetivos y estrategias. Cada uno de estos actores deberá considerar tanto sus propias opciones como las estrategias con que cuentan los demás. En este contexto, son de especial relevancia dos de los cuatro elementos que se identifican como característicos de los sistemas político-administrativos: la fragmentación, la complementareidad, la interdependencia y la interacción. Estos dos últimos constituyen el punto central de la relación entre los diversos sectores que integran el aparato gubernamental.

Dadas estas características, el resultado de las Relaciones Intergubernamentales son determinadas fórmulas de cooperación-negociación y coordinación político-administrativa entre las instituciones. Esta cooperación es determinante en el nivel de eficacia y, en consecuencia, en el éxito de las políticas; aunque frecuentemente facilita el surgimiento de "alianzas entre los segmentos político-burocráticos de las distintas administraciones y los grupos económicos y sociales interesados en una determinada política".<sup>14</sup> Todo ello

---

<sup>14</sup> Morata, Francese. "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales". Documentación Administrativa, México 1990 p. 158

desemboca en el surgimiento de grupos con capacidad de presionar para mantener o ampliar la acción de la política aún cuando ya no exista una necesidad real para su subsistencia.

Esto explica el que los diversos objetivos, intereses y clientelas de las distintas instituciones se conviertan en un obstáculo para que exista una adecuada coordinación, ya que ésta requiere una elevada capacidad de gestión y organización.

Según Morata,<sup>15</sup> el enfoque metodológico de las Relaciones Intergubernamentales se basa en dos tipos de análisis complementarios que permiten explicar los complejos procesos políticos que se dan entre las mismas: la decisión- implementación y las políticas interorganizativas o redes políticas.

El primer aspecto se refiere principalmente a la mejor comprensión de cómo se dan los procesos reales de decisión, partiendo de los conceptos de regulación del conflicto (en cuanto a elegir una alternativa que satisfaga a la mayoría de los grupos organizados o que, al menos, ofrezca mecanismos de compensación a quienes no están del todo conformes) y creación del consenso (el cual se consigue mediante cuatro relaciones básicas de intercambio político: anticipación, persuasión, negociación y coerción).

Por el lado de la implementación, se analiza la diversidad de

---

<sup>15</sup> Idem

los actores y organizaciones, los nexos que existen entre ellos, los valores e intereses que representan, la autonomía decisoria y política que poseen y la manera en que interactúan.

Todo lo anterior se enfoca a explicar el impacto de dicha política con base en la manera en que actuaron las diversas instituciones implicadas, y a los factores externos que las hicieron actuar de tal modo.

El segundo aspecto pretende analizar cuáles son las interacciones entre los grupos sociales a quienes se destina la política y las instituciones gubernamentales encargadas de su elaboración; esto se hace con el fin de establecer qué tan determinantes son las clientelas administrativas en las distintas relaciones con las estructuras burocráticas.

De esta forma, a través de toda la estructura político-administrativa se construyen redes específicas de intereses originadas en las relaciones intergubernamentales. Aquí se señala una limitación del análisis, ya que cada una de estas redes posee una estructura particular y será en el transcurso de la investigación que se deberá establecer cuál es el ámbito de dichas relaciones y cuál es su significado.

El tipo de red que se establece está condicionado por dos factores principales: el nivel de centralización de la capacidad decisoria, tanto en el Estado como en la sociedad en

general, y el nivel de movilización que los distingue entre sí.

Las políticas, así como las relaciones intergubernamentales se expresan en diversas áreas conocidas como arenas de política; y su contenido será explicado de manera general en el siguiente apartado.

### **1.2.3 Las arenas de política.**

Con el fin de llevar a cabo una clasificación sistemática de las políticas públicas, los analistas adoptan diversos criterios. Uno de ellos es el de las áreas de política o de actividad gubernamental, las cuales constituyen arenas reales de poder.

Las diversas arenas pueden identificarse, a su vez, a partir de dos criterios básicos: 1) la manera como están distribuidos los costos y beneficios entre los actores, y 2) el tipo de coerción que se establece entre el Estado y los afectados por la política.

De acuerdo con el primer criterio, en la distribución del poder político es un factor fundamental la manera como los grupos afectados perciben a la política; si sienten que representa una cuota de poder (costo), o si consideran que les significará una satisfacción (beneficio). Además de dicha percepción, otro aspecto determinante es la legitimidad del

grupo que será beneficiado con la adopción de dicha política.

La clasificación de las arenas de política, desde esta perspectiva, se realiza con base en la amplia distribución o la estrecha concentración tanto de costos como de beneficios. En general, éste ha sido el criterio en el cual se han basado numerosos autores para realizar la diferenciación de las diversas arenas de política, ya que dicha distribución nos indica la manera en que se lleva a cabo la política y, consecuentemente, los tipos de coaliciones que surgirán de la misma.

El criterio de la coerción que se ejerce sobre los sujetos afectados por la política no es utilizado tan frecuentemente, sin embargo, el conocerlo puede contribuir a esclarecer las diferencias existentes entre cada una de las arenas, ya que las contempla desde un punto fundamentalmente político. Según Meny, "esta coerción se ejerce directa o coactivamente... o, al contrario, de una manera indirecta o suave... alcanza al sujeto como tal, en su comportamiento mismo, cuya autonomía limita, o al contrario se ejerce por medio de una presión sobre su entorno..."<sup>16</sup> Es a partir de estos parámetros que realiza su clasificación de los tipos de políticas públicas.

Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, sus procesos, élites políticas y relaciones de grupo. El

---

<sup>16</sup> Meny, Yves. Las Políticas Públicas. Ed. Ariel, Barcelona 1972 p. 99

número de arenas identificado, como ya se mencionó, varía de un autor a otro pero aquí se mencionarán las que se utilizan comúnmente, que han sido definidas principalmente con base en el criterio de distribución de costos-beneficios, y que son las siguientes:

**1. Distributiva.** En esta arena, los costos se encuentran dispersos a lo largo de toda (o casi toda) la sociedad, y los beneficios están concentrados en un grupo claramente identificable. Es una arena generalmente pacífica, carente de conflicto; esto se debe principalmente a que por su alto grado de dispersión, los grupos afectados no son capaces de organizarse, e inclusive pueden ignorar la propuesta o mostrar indiferencia hacia ella.

Por tanto, puede considerarse que los únicos actores que intervienen en la elaboración de la política son los grupos ganadores y el Estado. La política resultante tiene metas claramente definidas, que los grupos organizados intentarán de alcanzar. En lo que se refiere a la coerción, ésta se expresa en los actos administrativos mediante los que se caracterizan ciertos casos en los que se otorga beneficios a ciertos sujetos.

Este grupo beneficiado tiende a convertirse en lo que se conoce como un "cliente político" del gobierno, por lo que las políticas ubicadas en esta arena se conocen también como "políticas clientelares" (client politics).

**2. Redistributiva.** En este caso, tanto costos como beneficios están concentrados, aunque de distinta manera. Los beneficios se dirigen a un grupo identificable y relativamente pequeño, mientras que los costos recaen en otro grupo distinto; en consecuencia, esta arena resulta tensa y conflictiva, dada la intensa actividad de los grupos de interés involucrados. Aunque cabe señalar que, frecuentemente, dichos grupos no poseen una cuota de poder significativa como para ser tomados en cuenta.

Los actores que aquí intervienen son los grupos perdedores y ganadores, además del Estado que actúa como intermediario entre los mismos. Los objetivos de una política redistributiva son frecuentemente inestables, ya que muchas veces los actores no están del todo convencidos de ellos.

Según Mény, aquí la coerción se expresa cuando el Estado establece condiciones o criterios que permitirán que quienes cumplan con ellos tengan la posibilidad de ejercer o no un derecho específico.

Dada la importancia de la actividad de los grupos involucrados, las políticas surgidas de esta arena se conocen también como "políticas de grupos de interés" (interest group politics).

**3. Regulatoria.** Dentro de esta arena, una gran parte de la sociedad (si no la sociedad entera) se beneficiará con la

adopción de la política, cuyo costo será pagado por un grupo pequeño e identificable; es decir, los costos se encuentran concentrados y los beneficios dispersos. El conflicto podrá regularse mediante normas establecidas por el Estado en nombre del beneficio de la mayoría, o podrán darse también negociaciones que impliquen concesiones recíprocas de parte de todos los implicados.

Los actores presentes en esta arena son, nuevamente, grupos ganadores, perdedores y el Estado; aunque la actuación de los grupos se encuentra aún más limitada. Los objetivos están claramente definidos, aunque la política resultante generalmente es frágil, dado que al encontrarse dispersos los beneficiarios rara vez tienen la capacidad de organizarse para luchar por sus intereses. Por tanto, la política podrá ejecutarse en la medida que lo permitan los recursos disponibles y la voluntad política del gobierno.

Aquí la coerción tiene su expresión máxima, ya que los intereses y las libertades de los individuos se ven afectados por decisiones unilaterales del Estado, que obliga o prohíbe.

Las políticas correspondientes a esta arena son conocidas también como reguladoras, reglamentarias y de promoción de metas (entrepreneurial politics).<sup>17</sup> Este último término se aplica debido a que ante la falta de organización de los

---

<sup>17</sup> La traducción del concepto de Wilson no es literal, pero se utiliza el término equivalente en español que es comúnmente aceptado en el ámbito administrativo.

grupos que serían beneficiados, frecuentemente el Estado crea instancias (vía partidos políticos) para que actúen en su representatividad, promoviendo esos intereses al interior del gobierno.

**4. Mayoritaria.** Esta arena se caracteriza porque presenta tanto costos como beneficios distribuidos entre un amplio número de personas. El nivel de conflicto es bajo dada la dispersión tanto de perdedores como de ganadores. Sin embargo, un factor importante es la opinión pública, la cual juzga la legitimidad que tiene el gobierno para actuar sobre un determinado problema. Más que la pugna entre grupos, el resultado de la política dependerá de que esta aparezca ante las mayorías con muchas posibilidades de ser exitosa.

Nuevamente, es el Estado el actor principal, con poca presencia de grupos ganadores y perdedores. Los objetivos están claramente definidos y pueden ponerse en práctica coordinadamente, siempre y cuando exista una adopción social de la política. Aquí, la coerción que puede ser ejercida sobre el sujeto es débil o indirecta. Esta podrá considerarse, así, una política mayoritaria (majoritarian politic).

Estas son las principales arenas de política dentro de las cuales pueden clasificarse las diversas políticas públicas. A partir de los indicadores identificados en esta tipología, y teniendo en consideración los antecedentes inmediatos de la relación Estado-instituciones de educación superior se,

ubicará a dicha política dentro de la arena correspondiente.

De esta manera el manejo metodológico de sus características será más claro y útil para el análisis pluralista que se utilizará y que permitirá caracterizar el impacto que sus medidas tuvieron en la UNAM.

CAPITULO II: ANTECEDENTES SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO.

**2.1 El papel de la educación superior y su relación con el Estado mexicano.**

Dentro de cualquier sociedad contemporánea, la educación superior ocupa un lugar primordial. De ella deben surgir los conocimientos científicos que hacen avanzar a la tecnología, los profesionales más calificados, las alternativas de transformación de la sociedad. Generalmente es en las universidades donde se modelan los valores y las conductas que caracterizan a cada sociedad en particular, influyendo tanto en individuos como en colectividades.

La educación superior posee una misión social específica, la cual cumple a través de la actividad de sus egresados y de las instituciones que a ella pertenecen. Esta misión consiste en contribuir a la solución de los problemas sociales, y depende de la orientación social presente en los diversos programas de estudio, así como de la eficacia de las instituciones y de los individuos participantes en su implementación.

Desde su surgimiento, las instituciones de educación superior en México fueron definidas de forma tal que su funcionamiento se supeditara al Estado, con el fin de evitar una vinculación negativa con ciertos intereses particulares, y propiciar su acercamiento a los intereses generales de la nación. El

compromiso de aquellos que recibieran formación universitaria debería darse, antes que nada, con la nación como pueblo.

Sin embargo, a raíz de la Revolución Mexicana, surgió un Estado de "carácter autoritario, populista, corporativo y... anti-intelectual".<sup>1</sup> Estas características determinaron el tipo de relación que surgiría entre el Estado y las instituciones de educación superior; la cual se ha mantenido en sus rasgos fundamentales hasta nuestros días.

Dos de los factores que han sido determinantes en la definición de dicha relación, han sido la autonomía universitaria y el principio de libertad de cátedra. En el caso de México, la autonomía universitaria ha adquirido características muy particulares. A la vez que implica una fuerte desvinculación de las instituciones respecto al Estado, no se considera contradictoria con la idea generalizada de que éste debe subsidiar su actividad.

En consecuencia, a pesar de que su principal fuente de financiamiento proviene del Estado, la actividad de las instituciones de educación superior autónomas puede considerarse hasta cierto punto como "funcionalmente privada". El gobierno no puede influir, mas que de manera indicativa, en la toma de decisiones sobre asuntos concernientes a las características del servicio de educación superior que él

---

<sup>1</sup> Gilberto Guevara. "La UNAM y la Nación", en Universidad Nacional y Economía, p. 441

mismo produce.

Las características del Estado mexicano mencionadas anteriormente han originado, así, el que los criterios académicos pasen a un segundo plano, dentro de la relación Universidad-Estado, dándose prioridad a los criterios políticos (específicamente, la búsqueda del consenso y la estabilidad).

Como resultado, existe una fuerte desvinculación entre la planeación de la educación superior y el proyecto de Nación. Este fenómeno se ha dado en diversas sociedades de países en vías de desarrollo, en las cuales la educación superior tiende generalmente a concentrarse en la mera transmisión y reproducción del conocimiento sin atender debidamente el aspecto de producción e investigación.

La desvinculación de las universidades respecto al aparato productivo (que tuvo su origen durante el ciclo de modernización-industrialización) contribuyó a un mayor rezago de la tecnología mexicana respecto al nivel internacional, ya que ésta seguía siendo importada por los grandes empresarios nacionales o era traída consigo por empresarios transnacionales. Nuestra industria se desarrolló, por lo tanto, con base en la importación de tecnología, dentro de una fuerte dependencia del extranjero. Esto impidió la creación de un desarrollo de conocimientos que fueran producidos por investigadores universitarios mexicanos.

Al no existir una definición de políticas de investigación conforme a los intereses nacionales, la producción del conocimiento no está ligada a las necesidades sociales existentes. En consecuencia, la universidad mexicana no ha podido contribuir de manera eficaz a la consolidación de la soberanía nacional y se ha alejado de su objetivo central.

Por otra parte, se fue dando paulatinamente una tendencia en la educación superior "a constituirse en un servicio uniforme, que hacía omisión del contexto social específico (de) la institución...",<sup>2</sup> es decir, a adquirir un carácter profesionalizante y poco flexible. Para que se dé un cambio en el contenido de las carreras es necesario, primero, que se dé un movimiento en el nivel profesional como consecuencia de algún cambio en el mercado de trabajo. Estos factores, y no las demandas nacionales, serán los que determinen las modificaciones que se hagan a las profesiones.

Todos estos inconvenientes hicieron ver la necesidad de aclarar y definir cuáles son los objetivos generales que deben perseguir la política de educación superior en la sociedad mexicana, qué es lo que pretende producir, para quién y para qué.

---

<sup>2</sup> Guevara Niebla, Gilberto. "La Reforma Universitaria" en Barquin y Ornelas (Compiladores) Superación académica y reforma universitaria. UNAM-Porrúa, México 1990 p.261

### 2.1.1 Objetivos de la política de educación superior.

Los objetivos de la política de educación superior se consideraban en un principio implícitos en los que se le atribuían a las universidades dentro de la sociedad, y que aquí cabe recordar: contribuir a la pronta solución de los problemas sociales más relevantes, contribuir al proceso de democratización del país, dar acceso a la educación a una gran mayoría de mexicanos, contribuir al desarrollo de un cuerpo de investigación y al avance en la creación de tecnología.

Sin embargo, a medida que fueron detectándose las desviaciones a que ya se hizo referencia, y conforme los métodos de planeación fueron oficializándose dentro de la administración pública nacional, se hizo necesario explicitar dichos objetivos, por lo que en 1979 surge el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), el cual comprendería los niveles nacional, estatal, regional e institucional.

Con la creación de este organismo se pretendía dar paso a la planeación desconcentrada, institucional, de la educación superior; la cual se expresaría en cada uno de los niveles mencionados y permitiría una mejor y más coordinada definición de las políticas generadas en este rubro.

Con este fin, fueron establecidos por el SINAPPES algunos parámetros específicos concernientes a la política de

educación superior<sup>3</sup> :

- 1.- Una vinculación más marcada de las funciones de las instituciones de educación superior con las necesidades de la sociedad, creando las instancias necesarias y realizando las definiciones correspondientes a este fin.
- 2.- Promover el cambio al interior de las instituciones mediante mecanismos que las impulsen a la autocrítica, sin anular el principio de autonomía de quienes la poseen y respetando en todo momento el marco jurídico vigente.
- 3.- Elevar la calidad del servicio educativo de este nivel definiendo directrices específicas a nivel nacional en todo lo concerniente a recursos humanos (selección de académicos y estudiantes, capacitación, etc.) y revisando los contenidos académicos y los métodos pedagógicos vigentes.
- 4.- Regular y desconcentrar la oferta educativa, estableciendo límites a la cantidad de instituciones y profesionales de acuerdo a las necesidades y los recursos existentes en ese momento.
- 5.- Mejorar la eficiencia global del sistema partiendo de la consolidación del proceso de planeación institucional (lo cual implica una revisión de los procedimientos administrativos al

---

<sup>3</sup> Para profundizar en el surgimiento del SINAPES y la definición de estas directrices, véase "Pensamiento Universitario", Nueva Epoca, No. 72, México 1989 p. 21-24

interior de cada organismo y una autoevaluación periódica y sistemática de los mismos), que permita una mayor coordinación e integración del sistema en su conjunto.

Como puede verse, el objetivo principal de la política educativa del Estado mexicano, a nivel superior, ha sido la mayor integración de la sociedad al proceso de desarrollo nacional mediante un adecuado servicio de educación superior. No obstante, este fin se ha visto obstaculizado por los diversos factores que condicionan los procesos políticos, económicos y sociales del país.

## **2.2 La crisis económica de los 80's y su impacto en la educación superior.**

A pesar de la aparente armonía que había legado el llamado período de desarrollo estabilizador; posteriormente se vislumbrarían resultados negativos acarreados por la forma de desarrollo que se estaba siguiendo. Si bien México había escapado a los problemas económicos que desde la década de los 70's venían presentándose en diversos países de Latinoamérica, al iniciarse los 80's entró también en un período de crisis económica de tipo estructural.

La situación económica en la que desembocó este proceso, y que redundó en una polarización social, tuvo importantes efectos en el mercado laboral y los niveles de desempleo. Consecuentemente, tuvo también un inevitable impacto en la

educación superior.

En primera instancia, la crisis económica representó un serio obstáculo para que las instituciones de educación superior continuaran recibiendo una creciente asignación de recursos como había venido sucediendo en la década anterior; y si bien el crecimiento de la matrícula empezó a ser más moderado que en los 70's, el gigantismo al que se había llegado y la improvisación que predominó en su atención empezaba a reflejarse en el nivel académico.

Es así como las instituciones de educación superior encuentran en la crisis económica un serio problema que las obligaría a no aumentar, o incluso disminuir, sus gastos. Esto dificultaría, además, el que se siguiera llevando a cabo una política de planeación relativamente participativa como la que se estuvo dando a partir de 1971, y como consecuencia de los movimientos estudiantiles precedentes.

Por otra parte, la ideología del consenso (consistente en asumir como propia la ideología del gobierno) que las autoridades universitarias habían estimulado en los años inmediatos anteriores a la crisis, ahora no podría ser aceptada tan fácilmente por los amplios grupos integrantes de la comunidad universitaria, e incluso sería impugnada por los grupos más radicales. Al verse orilladas a racionalizar sus gastos, las instituciones de educación superior debieron romper algunos acuerdos tácitos, eliminar algunos privilegios

otorgados a ciertos grupos que permitían conservar el equilibrio al interior de las mismas y el consenso sobre las políticas gubernamentales.

Esta serie de situaciones originó un clima de tensión en las instituciones de educación superior y dió lugar a que dentro del sistema correspondiente hubiera un factor con presencia constante: el conflicto. La única forma de regular este factor sería la realización de negociaciones directas de las autoridades con los grupos afectados

Pero no fueron esas las únicas consecuencias que la crisis trajo a la educación superior. Se dió también un impacto en el mercado laboral que repercutiría fuertemente en las universidades.

La evolución de este impacto es descrita por Adolfo Gilly<sup>4</sup> de la siguiente manera: al alto nivel de desocupación siguió un proceso de descalificación que desembocó en una desvalorización de la fuerza de trabajo; éste ha sido un proceso muy común en las sociedades semindustrializadas y con cierto grado de dependencia. Es un cambio en el mercado laboral que necesariamente repercute en una transformación del mercado profesional.

En lugar de criterios racionales y/o académicos, empieza a

---

<sup>4</sup> Gilly, Adolfo . "Hacia el Congreso Universitario". Nexos 116, México 1987 p. 53

seguirse el criterio del mercado laboral para determinar cuál sería la orientación de la formación de profesionales en el nivel superior, originándose así una "selección social excluyente".<sup>5</sup> De manera indirecta, es el capital el que determina las características del mercado de trabajo intelectual. La relación entre reestructuración del capital y educación superior se describirá más detenidamente en el siguiente apartado.

### 2.2.1 Reconversión industrial y surgimiento del concepto de modernización.

Para algunos autores, el hecho de que se haya adoptado el criterio del mercado para definir las características de las profesiones o áreas que serán la punta de lanza de la educación superior nos indica que existe una subordinación de las universidades al capital. Como señala Gilly: "... el capital hace saber cuántas personas con título necesita (nivel de ocupación); qué conocimientos pide de ellas (qué títulos y profesiones); y cómo las necesita (con qué adiestramiento para el trabajo subordinado al capital y a su forma concreta, la empresa)".<sup>6</sup>

Esta afirmación, aunque un tanto radical, no carece de fundamento puesto que en los discursos oficiales empieza a manifestarse una tendencia a justificar el que se abandone la

---

<sup>5</sup> Concepto de Gilly.

<sup>6</sup> Idem

educación humanista para hacer énfasis en el adiestramiento técnico.

Después de atravesar por una crisis a nivel internacional, el capitalismo intentaba reestructurarse y, para lograrlo, requería que sus exigencias fueran atendidas. Una de las principales consistía en que se diera una reestructuración paralela dentro del Sistema de Educación Superior. Para fundamentar la necesidad de este cambio, se esgrimió como argumento el bajo nivel académico de las universidades públicas y se pretendió modificarlas para que se convirtieran en "centros de excelencia", trasladando éste último término del ámbito empresarial, y entendiéndolo en términos cuantitativos de eficiencia.

En la búsqueda de excelencia surge entonces la palabra clave: modernización. Esta palabra comenzó a utilizarse profusamente, como si dentro de ella se encerrara la solución a todo tipo de problemas. Lo que se tenía que hacer era "modernizar" a las instituciones públicas de educación superior. El problema aquí es lo que se entiende por modernización.

La modernización se entendió primeramente como concepto económico, en cuanto a superar los atrasos absolutos o relativos de las estructuras económicas nacionales (agropecuarias, en el primer caso, y del sector industrial y financiero en el segundo). La estructura productiva nacional se mostraba (se muestra todavía) notablemente frágil y, como

FALLA DE ORIGEN

ya se mencionó, mantenía un fuerte grado de dependencia científico-tecnológica con el exterior.

El concepto pasó al ámbito de la educación superior argumentando que esta presentaba graves y numerosos problemas, como el ya mencionado gigantismo, la centralización, debilidad financiera y bajo nivel académico. Todas estas deficiencias se vinculaban, de una forma u otra, con el hecho de que para numerosos sectores de la población las universidades habían dejado de cumplir con su principal objetivo: atender las necesidades más apremiantes de la realidad nacional. Fue así como se hizo patente la necesidad de modernizar la educación superior.

Este propósito tiene mucho que ver con el objetivo del actual gobierno salinista de consolidar una planta productiva eficiente y competitiva.

Las políticas que fueron implementadas al inicio de este proceso modernizador (recortes presupuestales y topes salariales, principalmente) pusieron en desventaja a las instituciones públicas de educación superior, en las cuales se analizan todos los aspectos concernientes al desarrollo del capital, sin minimizar, ni ignorar las irrationalidades que se originan en su seno. En nombre de la modernización se ha dado un mayor estímulo a las instituciones privadas que ofrecen este servicio y a las que se les ha señalado como las únicas capaces de proporcionar al Sistema de Educación Superior el

nivel de excelencia que requiere.

Podemos ver, por lo tanto, que la modernización que trata de impulsarse es de tipo excluyente, ya que implica la intensificación de la competencia que hará posible a su vez una "recalificación selectiva" de quienes aspiren a la educación superior, y que regirá el nivel de movilidad social que estos adquieran.

Por desgracia, este tipo de lógica es el prevaleciente en la mayoría de los gobiernos de América Latina, y ha originado que la educación superior ya no pueda concebirse (en términos absolutos) como un bien público. Se ha introducido el libre mercado educativo, y ha disminuido el nivel de compromiso del Estado con la educación.

Un resultado positivo de todo esto, es el reconocimiento de que los métodos de enseñanza y el conocimiento que se imparte en nuestras instituciones de educación superior resultan obsoletos en buena medida; y se requiere, efectivamente, de un cambio estructural a su interior. Sin embargo, este cambio no podía ser impuesto autoritariamente, ni la modernización podía ser concebida de un modo parcial.

Para hacer frente a todas las deficiencias de las instituciones públicas de educación superior que en ese momento se hicieron tan notorias, fue necesario que se gestara todo un movimiento de reforma universitaria, al cual nos

referiremos a continuación.

## **2.2.2 La crisis de las instituciones públicas de educación superior y el movimiento de reforma universitaria.**

Al darse el proceso de reconversión industrial descrito anteriormente y al surgir el concepto de excelencia (derivado del de modernización), se cuestionó fuertemente la calidad del servicio de educación superior; mismo que durante el período estabilizador parecía encontrarse en completa armonía con el contexto nacional y afianzarse como eje de la movilidad social.

Sin embargo, dicho cuestionamiento no fue generalizado hacia todas las instituciones que conformaban el Sistema de Educación Superior, sino que fue enfocado principalmente hacia aquellas de carácter público.

Esto se debió a diversas causas. Por un lado, al ir extendiendo sus inversiones, los grupos empresariales empezaron a considerar necesario contar con sus propias instituciones de educación superior en donde se preparara exclusivamente el tipo de profesionales que sus grandes empresas requerían; era más práctico y menos riesgoso que contribuir con aportaciones económicas a que las universidades públicas siguieran dando una formación multidisciplinaria a sectores que generalmente resultaban adversos al sector privado.

Fue así como empezaron a proliferar las universidades privadas, con un perfil claramente definido y orientado hacia aquellas áreas cuyo impulso requería el capital; con abundantes recursos que les permitían absorber a los mejores especialistas en su área y, eventualmente, importar a estudiosos del extranjero.

Estas instituciones privadas fueron ganando cierto prestigio como las mejores en su área (principalmente economía y administración) al tiempo que la imagen de las universidades públicas se iba deteriorando. Este proceso se vio acelerado en gran medida por la aparición en 1986 del documento "Fortaleza y Debilidad de la UNAM", en el cual el entonces rector Dr. Jorge Carpizo McGregor exponía la problemática de la institución pública de educación superior más representativa y de mayor importancia en nuestro país.

El proceso de reconversión del capital dio lugar a un proceso de reconversión universitaria de tal forma que, al sobresalir las deficiencias de la educación superior, la necesidad de una reforma universitaria adquirió el carácter de problema nacional y se enfocó principalmente en la UNAM.

Sin embargo, como sucede con frecuencia, los objetivos finales que debería tener dicha reforma eran entendidos de distinta forma por los actores involucrados en ella. El documento presentado por Carpizo, y el paquete de reformas que de él derivaron, dio origen a un resurgimiento del movimiento

estudiantil, el cual expresó su desacuerdo con las medidas propuestas para reformar a la UNAM y cuestionó los fines que se perseguían.

Este movimiento se desarrolló durante el período que se analizará, y será la referencia para identificar a los diversos grupos de interés que pugnaron por influir en la orientación de la política. Por el momento sólo señalaremos que el Congreso resultante no pudo llevarse a cabo sino hasta mediados de 1990 y, lamentablemente, se vio obstaculizado y afectado por actitudes negativas por parte de casi todos los involucrados. Durante los trabajos de las diez mesas (que sesionaron durante dos semanas y cuyos temas iban desde la vinculación de la Universidad con la sociedad hasta la estructura del gobierno y la legislación universitarias) reinó la confusión y el desorden.

### **2.3 Tendencias de la política educativa a nivel superior en el período 1982-1992.**

Con el fin de tener una idea más clara del rumbo que ha caracterizado recientemente a la política de educación superior, se consultó uno de los numerosos trabajos que fueron publicados como producto del II Congreso Nacional de Investigación Educativa, realizado a principios de 1993: el cuaderno dedicado a las Políticas Educativas y Científicas.

En él se presenta un documento resultado de un minucioso

rastreo de los textos y trabajos de investigación, referentes a política educativa, que se realizaron en la desde 1982 hasta 1992. De esta forma, es posible tener una amplia visión de las principales políticas que se implementaron durante ese período en los distintos niveles educativos.

Con base en los textos de investigación que se revisaron, puede decirse que el sexenio de José López Portillo se caracterizó por el intento de insertar a la planeación definitivamente dentro de la administración pública. Este propósito incluía, naturalmente, a la educación superior. Se elaboraron numerosos planes y programas tendientes a racionalizar las acciones del Estado.

Sin embargo, este intento planificador se hizo fuera de las instituciones que se verían directamente afectadas, y sólo consiguió desembocar en la consolidación de "... un gran aparato de planeación ideado y difundido desde la SEP, el cual originó un fuerte proceso de burocratización al interior del sistema educativo con resultados por demás escasos".<sup>7</sup> Dentro de esta dinámica se explica también, en gran medida, el por qué de la creación del SINAPPES.

Esta política tuvo continuidad en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior 1986-1988 (PROIDES). En 61

---

<sup>7</sup> II Congreso Nacional de Investigación Educativa. La investigación educativa en los ochenta. Perspectiva para los noventa. Estados de Conocimiento. Cuaderno No. 19, México 1993 p.37-38

se daba prioridad a los mecanismos formales de coordinación entre las instituciones, tratando de imprimirles mayor homogeneidad mediante el fortalecimiento de la planeación dentro del Sistema de Educación Superior.

La fuerte presencia del Estado que implicaba este proceso planificador ha sido interpretada por algunos autores como la más clara expresión de las intenciones gubernamentales de controlar a la educación superior. Al darse esta situación, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), principal organización aglutinadora de las instituciones que ofrecen este servicio educativo, perdió peso dentro del ámbito en el cual se deciden las principales políticas educativas. Particularmente en el caso del PROIDES, su participación en el proceso de consulta a las universidades fue más bien escasa.

Esta tendencia planificadora ha sido cuestionada también dado que se basa en un concepto demasiado rígido y tradicional de lo que es el proceso administrativo, el cual consiste fundamentalmente en diagnosticar, planear, programar, presupuestar, ejecutar, controlar y evaluar. Este esquema resulta demasiado estrecho para la dinámica existente al interior de las universidades.

Finalmente, la planeación ha presentado el inconveniente que caracteriza a la administración pública mexicana en su conjunto: ha servido sólo como instrumento político, sujeto a

los cambios sexenales. No es una planeación surgida de la dinámica propia de estas instituciones, ni de mecanismos democráticos de toma de decisiones. Como consecuencia, en la práctica no ha podido tener una incidencia significativa en el rumbo de la educación superior.

Respecto al financiamiento, como ya se ha visto, la crisis económica obligó a una restricción del gasto que afectó necesariamente al sector educativo, ya que las universidades dependen casi totalmente del presupuesto federal. Esto reflejó el hecho de que no existía una estrategia definida para el financiamiento de las instituciones de educación superior en casos de emergencia, y que este criterio también se hallaba sujeto a los cambios de sexenio.

Didricksson<sup>8</sup> plantea que son tres los factores principales que intervienen en la definición de la política de financiamiento:

1. Tendencia de contracción de recursos destinados a las diversas instituciones.
2. Buscar fuentes alternativas entre las empresas privadas.
3. Imprimir mayor movilidad a los recursos internos de las universidades.

---

<sup>8</sup> Didriksson, Axel. "Algunos ejemplos internacionales de como sí es posible financiar a la educación superior", en Reforma y Utopía, No. 7, U. de G., México 1992

Finalmente, cabe señalar que según el análisis realizado por Martínez della Roca,<sup>9</sup> y rescatado por el documento del Congreso Nacional de Investigación Educativa, la política estatal hacia las universidades ha seguido tres líneas fundamentales:

1. Dar un lugar prioritario dentro de las finanzas públicas al pago de la deuda externa, justificando así la política de recorte presupuestal hacia el sector educativo.
2. Estimular la presencia de las universidades privadas, a la vez que se descalifica a las instituciones públicas de educación superior.
3. Implementar políticas académico-administrativas específicas con el fin de dar un nuevo perfil a las universidades públicas.

Como podrá verse más adelante, el gobierno salinista daría continuidad a la mayoría de estos lineamientos de política, aunque parece sustituir el concepto angular de planeación por el de control por parte de las fuerzas del mercado. Esta postura se vio reforzada y estimulada por los rápidos cambios que paralelamente surgían en el ámbito internacional.

De acuerdo con estos antecedentes, se observa que a pesar de

---

<sup>9</sup> Martínez della Roca, Salvador. "Política, educación superior, investigación y desarrollo nacional, 1980-1990", Tesis de doctorado, FCP y S, UNAM, México 1991

la autonomía con que cuentan numerosas universidades, la vinculación con el Estado ha sido tradicionalmente muy fuerte; los programas correspondientes que se han implementado durante los dos periodos sexenales anteriores al que nos ocupa muestran una tendencia a estrechar aún más el control gubernamental sobre estas instituciones.

La política de educación superior empezaba a perder publicidad<sup>10</sup> en su orientación. Si bien el gobierno de López Portillo no fue el primero en prestar atención al sector educativo, sí fue en él que empezó a mostrarse una intención más clara de orientar la actividad universitaria de manera más directa. El contexto nacional e internacional propiciarían que el gobierno salinista expresara abiertamente su propósito de modernizar a la educación superior.

---

<sup>10</sup> El término de **publicidad** se emplea en el sentido del grado de carácter público de la política.

CAPITULO III: CONTEXTO INTERNACIONAL Y SOCIOPOLITICO EN EL PERIODO 1989-1992.

**3.1 Avance científico-tecnológico y proceso globalizador.**

A nivel internacional se iniciaba, en el momento de nuestro análisis, una crisis estructural dentro de la cual un punto clave era el avance científico tecnológico el cual daría origen a un importante proceso de globalización. El intercambio comercial se intensificaba de tal forma que las fronteras entre las naciones parecían diluirse para dar lugar a un conjunto de bloques económicos con capacidad de negociar entre sí.

La revolución científico tecnológica también ha mostrado características particulares. Nunca antes el conocimiento se había reproducido de una manera tan acelerada, ni había sido tan rápidamente asimilado por las sociedades industriales; en consecuencia, este proceso empezó a exigir una constante innovación de las habilidades y conocimientos de la fuerza laboral, de acuerdo a los requerimientos de la nueva organización del trabajo.

Entre las repercusiones más importantes que dicha revolución tendrá, Jorge Delvalle<sup>1</sup> menciona las siguientes:

---

<sup>1</sup> Delvalle, Jorge. "Las Universidades y el TLC", en Guevara y García La educación y la cultura ante el Tratado de Libre Comercio. Fundación Nexos, Nueva Imagen, México 1992 p. 98

1. Elevación de la capacitación general, como resultado de las exigencias de las nuevas formas del trabajo.

2. Formación de nuevas aptitudes para aprender las nuevas habilidades que se requieren constantemente.

3. Un proceso continuo de recalificación en el mercado laboral.

4. Demanda de nuevos especialistas y mayor polivalencia<sup>2</sup> en los egresados universitarios.

Estos puntos incidirán en el ámbito de la educación superior al modificar las relaciones económico-laborales, y fueron la base para que Salinas de Gortari planteara la necesidad de realizar reformas en las universidades mexicanas que les permitieran ajustarse a las nuevas exigencias del espectro internacional.

El acelerado avance en el terreno de las comunicaciones, aunado al ya citado y no menos vertiginoso avance de la tecnología, ha impulsado la transformación de la organización mundial y el proceso de internacionalización de la economía; el intercambio de información y de productos entre las diversas naciones se ha vuelto más rápido y menos costoso. Incluso se ha llegado a hablar del inicio de una nueva etapa

---

<sup>2</sup> En referencia al requerimiento de un perfil profesional más enriquecido por una preparación multidisciplinaria.

(denominada postindustrial) en la cual la base de la economía es la información. Los mercados han adquirido, así, dimensiones sorprendentes. El orden internacional ha ido adquiriendo nuevas características. Ahora no es uno, sino múltiples los polos en donde se hacen presentes actores económicos de importancia.

Según concepto de Jorge Delvalle, por globalización debemos entender: "... aquellos procesos tecnológicos, reordenamientos económicos, fenómenos políticos y situaciones anímicas que hacen a los países del planeta más intervinculados entre sí".<sup>3</sup>

Pero el actual proceso de globalización no es equilibrado, por el contrario, es muy probable que contribuya a acentuar las diversas asimetrías entre naciones, originando numerosos polos de poder basados en asociaciones económicas (de ahí que se hable de un nuevo espacio multipolar). Además contribuye también a fortalecer la presencia de empresas trasnacionales y, por ende, su influencia en la elaboración de ciertas políticas públicas.

Una importante consecuencia de este proceso globalizador es el surgimiento de una nueva filosofía basada en las exigencias del mercado: la competencia, tanto a nivel nacional como internacional. Es así como este proceso globalizador ubica nuevamente a la educación superior como un factor de carácter estratégico para el desarrollo de las naciones (principalmente

---

<sup>3</sup> Delvalle, Op. cit.

aquellas de tipo periférico).

Dentro de este contexto internacional se hace comprensible el intento por insertar a México dentro de la economía mundial en una posición que le resulte favorable, pero aquí es necesario considerar que, como señala Antonio Alonso, "... las ventajas comparativas no son ya naturales, o lo son cada vez menos; hoy éstas se crean tecnológicamente".<sup>4</sup>

Para ser competitivo, tanto en el mercado interno como en el externo, nuestro país requiere más y mejor tecnología; y ésta, a su vez, requerirá un nivel de preparación más alto de la fuerza laboral y por ende una modificación en los planes de estudio de diversas carreras.

El predominio, a nivel internacional, de la noción de competitividad fue adoptado por el gobierno de Salinas e incorporado a su proyecto de modernización; así, quedó armado el fundamento para definir la orientación que se daría a la política de educación superior. Otro factor externo que incidiría en ella significativamente sería la figura del Tratado de Libre Comercio, cuyas implicaciones veremos a continuación.

---

<sup>4</sup> Alonso, Antonio. "Transformación de la estructura, productividad y opciones de desarrollo científico y tecnológico" en Universidad Nacional y Economía, UNAM-Porrúa, México 1990 p.85

### 3.2 El Tratado de Libre Comercio y su impacto en la educación superior.

Como se ha visto, el nuevo contexto internacional obliga a todos los países a asumir una actitud más competitiva si desean evitar el ser rebasados por la dinámica económica que ahora está surgiendo. México no es la excepción, pero para que realmente pueda competir en el mercado mundial ha sido necesario que muestre una mayor apertura y una clara disposición para modernizar su planta industrial.

Dadas estas condiciones, el gobierno mexicano anunció en febrero de 1991 que empezaría a discutirse la posibilidad de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que permitiera a las tres naciones integrar "el mercado más grande del mundo" y responder a la competencia de las otras zonas económicas en formación.

Independientemente de las muchas y encontradas reacciones surgidas ante este anuncio, desde un principio podía preverse que una de las esferas que se verían afectadas con la firma de un acuerdo de esta naturaleza sería la educación y, especialmente, el nivel superior ya que éste constituye "... el enlace más visible entre el sector educativo y los sectores productivos..."<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Alonso, Antonio. "El porvenir de la educación en México", en México hacia el 2000, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela 1989 p. 330

Los riesgos que el Tratado implica para las universidades públicas son muy importantes:

- 1) Fuga de cerebros, tanto en lo referente a académicos (que podrían ser absorbidos por las IES que se instalarán en territorio nacional), como en lo relativo a egresados (que podrían ser reclutados por las grandes empresas que también llegarán a nuestro país).
- 2) Mayor decaimiento de las instituciones públicas de educación superior que operan en la frontera sur, a la cual se deberá fortalecer creando polos de atracción universitaria.
- 3) Disminución, aún más marcada, del interés por los estudios agropecuarios ya que, en concordancia con el contexto actual y sus perspectivas, los estudiantes percibirán que las oportunidades futuras de empleo se presentarán principalmente en el sector empresarial privado.
- 4) Las sucursales de las universidades extranjeras que arribarán al país posiblemente tenderían a desatender los estudios prioritarios para el desarrollo nacional, concentrando sus esfuerzos en áreas de su propio interés.

Si a lo anterior añadimos que la firma de dicho Tratado fue uno de los ejes centrales de la administración de Salinas, y

FALLA DE ORIGEN

por tanto tendría repercusión en múltiples ámbitos de la vida nacional, es claro que al hablar de educación superior no podemos dejar a un lado este acontecimiento.

Para tener una idea aproximada de la forma en que se impactará a la educación superior, es necesario señalar (al menos brevemente) las diversas asimetrías que los sistemas de educación superior de los tres países presentan. Estas asimetrías han surgido, principalmente, de algunas características del Sistema de Educación Superior mexicano:

1. No está consolidado ya que se constituyó en forma relativamente reciente y, además ha debido enfrentar crisis (tanto económicas como políticas) que le han impedido desarrollarse de la manera deseada.
2. La alta heterogeneidad a su interior, tanto en lo que respecta a la amplia tipología de instituciones que lo conforman como en lo referente a niveles de calidad entre instituciones similares.
3. Fuerte dependencia del financiamiento gubernamental público.
4. Falta de combinación de esfuerzos entre los sectores público y privado de la educación superior.
5. Crecimiento excesivo en cuanto a la población atendida.

6. Sistema de investigación científica ineficaz.
7. Posgrado heterogéneo y diferenciado.
8. Creciente segmentación en el personal docente.

Estas características del Sistema de Educación Superior mexicano marcan el origen del fuerte rezago respecto a sus equivalentes en Canadá y Estados Unidos y que, además, se ha visto incrementado por la dispareja asignación de recursos hacia este nivel que se ha implementado en relación a las de los otros dos países.

De acuerdo con datos de la UNESCO "... Estados Unidos aplicó 6.7% (1985), Canadá 7.2% (1987) y México 3.4% (1987) de su PIB al gasto educativo... ello quiere decir que un país con una economía 27 veces mayor respecto a la de México, como EU, dedica a la educación un monto de recursos casi 60 veces mayor, en términos absolutos, al asignado por México".<sup>6</sup>

El monto de los recursos asignados a Investigación y Desarrollo es otro de los indicadores que ejemplifican las asimetrías existentes. "De acuerdo con datos de la SPP, el gasto asignado en ciencia y tecnología para 91 es igual al 0.3% del PIB. Con datos de la UNESCO, el gasto de Estados Unidos y Canadá ascendió en 1987 a 2.8% y 1.5%.

---

<sup>6</sup> Payán Figueroa, Carlos. "Escolaridad, fuerza de trabajo y universidad frente al Tratado de Libre Comercio", en Guevara y García, *Op. cit.*, p.78

respectivamente; las diferencias se han ampliado a 9 y 5 veces".<sup>7</sup>

Asimismo, en lo que toca a la cantidad de recursos humanos dedicados a actividades de investigación científica y desarrollo experimental, la cantidad de personas que están dentro de esta área en Canadá es casi el doble que en México, y en Estados Unidos es diecisiete veces mayor.

Todo esto nos indica que, si bien el proceso de cambio dentro del Sistema de Educación Superior en México se inició antes de que se planteara el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio entre estas naciones norteamericanas, sin duda se verá acelerado por este acontecimiento, y deberá tener en consideración las exigencias que las condiciones de este acuerdo económico plantea.

Es en esta dirección hacia donde se dirigen los objetivos de la llamada modernización universitaria, se habla de que, dadas las nuevas condiciones del intercambio comercial, ésta debe proveer personal altamente calificado y competitivo; se plantea también la necesidad de que las relaciones de la universidad con el Estado asuman un matiz diferente y vaya tomando mayor peso la vinculación con el sector empresarial.

Otro elemento que se espera como resultado casi inmediato de la apertura comercial es la intensificación de los diversos

---

<sup>7</sup> Ibidem. p.79.

intercambios; aunque más que el flujo de recursos económicos hacia nuestras instituciones por medio del establecimiento de convenios, se espera que se establezcan en nuestro país sucursales de instituciones de educación superior norteamericanas y canadienses.

Obviamente, todas estas circunstancias implican diversos riesgos. El sólo hecho de que aumente la presencia de instituciones extranjeras de educación superior acarrea una mayor competencia para nuestras universidades, tanto en lo referente a la capacidad de atención de la demanda como a la posibilidad de una fuga "interna" de cerebros (dado que los académicos de alto nivel podrían ser absorbidos por dichas instituciones extranjeras).

Paralelamente, se corre el riesgo de que las universidades públicas nacionales, en un intento por evitar el ser desplazadas, pretendan reencauzar sus actividades única y exclusivamente hacia las demandas del mercado; lo que representaría un grave peligro histórico de alejarlas aún más de su objetivo principal que, como ya se dijo, es la atención de las demandas primordiales de la sociedad mexicana.

El punto nodal de esta cuestión es que las universidades no pierdan de vista los cambios que el Tratado de Libre Comercio originará básicamente en el aspecto productivo de nuestra economía, pero que sigan atendiendo principalmente los cambios que se darán a nivel social; ya que, si bien se requerirá

personal con una mayor capacitación técnica, será necesario además que su formación los haga conscientes de su compromiso con la sociedad y les proporcione responsabilidad política.

Esas son las funciones básicas de la universidad y en torno a ellas deberán incorporarse las nuevas tareas que planteará la apertura económica. Lo deseable sería que ésta integración desembocara en un apoyo mutuo de los sistemas de educación superior de las tres naciones, atendiendo a las necesidades de cada una de ellas y sin poner en peligro la soberanía de ninguna.

En términos de política pública, un efecto negativo de esta asociación fue el fortalecimiento de la visión empresarial con que empezaba a tratarse a la educación pública. Con la finalidad de incrementar la eficacia y la eficiencia de las instituciones de educación superior para que pudieran ser competitivas, el concepto de excelencia empezó a cobrar fuerza y a ser determinante, por ejemplo, en el criterio de asignación de recursos.

A nivel profesional y estudiantil, el Tratado tuvo también un efecto psicológico. Desde el momento en que empezaron a definirse sus características principales, al estrecharse el intercambio económico con dos naciones desarrolladas, e imponerse la filosofía de la competencia también empezó a generalizarse una visión individualista en la que los intereses de grupo pasarían a segundo término. Más adelante se

verán las repercusiones que esto tendría en la correlación de fuerzas de los diversos sectores de la UNAM.

### **3.3 Situación política y estructura administrativa del gobierno salinista.**

Dentro del contexto situacional de nuestro periodo de estudio, puede decirse que el ámbito político empezaba a reflejar los resultados de una fuerte crisis del sistema político mexicano: el proceso electoral de 1988.

Dos de los efectos más importantes que este proceso dejó impresos en el escenario político nacional fueron, por un lado, el hecho de que el PRI había registrado la votación más baja de su historia y, por otro, la ubicación del partido representante del centro-izquierda como segunda fuerza electoral. Además, el ambiente político de intenso debate acerca de la legitimidad o no del nuevo poder ejecutivo, hizo que el sexenio iniciara con fuertes cambios en algunas prácticas políticas tradicionales.

El Congreso de la Unión ya no tenía una representación priísta tan significativa, la Iglesia Católica empezó a tener una presencia más visible desde el mismo día de toma de posesión del nuevo presidente, el nuevo gobierno intentó desde su arranque recuperar la legitimidad perdida mediante acciones espectaculares en contra de algunas figuras representativas de lo más corrupto del sistema. Al parecer éstas medidas lograron

el impacto deseado pues, según algunas encuestas, en sólo unos meses la figura del presidente había recuperado gran parte de su popularidad.

Paralelamente, los partidos de oposición continuaron movilizándose para no perder el terreno conquistado en la contienda electoral. Esta fuerte movilización de la oposición, aunada al férreo propósito oficial de no ceder más espacios políticos, daría lugar a que los procesos electorales estatales de este período se caracterizaran por su alto nivel de conflicto.

La "transición democrática" que, al parecer de muchos analistas, inició en 1988 no lograba cristalizarse aún con los avances que representaron las dos reformas políticas que se dieron dentro del período. Las prácticas fraudulentas continuaban y al mismo tiempo, surgía el fantasma de las llamadas "concertaciones".

Hacia 1990 el acercamiento entre el gobierno y el PAN era evidente, y sus efectos, entre los cuales destaca la reforma política de 1989 que permitía al PRI conservar la mayoría del Congreso sólo con un tercio de votos del electorado, no conseguían ser contrarrestados por las diversas organizaciones independientes en formación que pugnaban por impulsar el cambio democrático.

Dados estos hechos, se empezó a hablar de "democracia

selectiva", ya que se reconocían los triunfos panistas mientras, en contraste, se continuaba mostrando una fuerte cerrazón hacia el perredismo.

Las elecciones federales de 1991 representaron la recuperación, al menos parcial, del dominio del PRI sobre el escenario político mexicano; este resultado se atribuyó a diversas razones (principalmente de tipo económico) entre las que destaca el papel del PRONASOL, el programa más importante del sexenio y de cuya relevancia en el ámbito social se hablará con mayor detalle en este mismo capítulo.

El PAN, por su parte, volvió a su sitio habitual como segunda fuerza política; mientras que el recientemente formado Partido de la Revolución Democrática (heredero del Frente Democrático Nacional que contendió en 1988) no lograba el nivel de votación previsto. Su fuerza inicial se había diluido por el fuerte peso de la personalidad de Cuauhtémoc Cárdenas y por una actitud excesivamente anti-gobiernista.

A pesar de que este último proceso electoral presentó un nivel de abstencionismo menor al esperado, puede decirse que posteriormente pudo identificarse, al menos en los tres partidos más importantes a nivel nacional, una fuerte crisis política que obstaculiza la construcción de un sistema político más veraz y competitivo.

Con esto puede concluirse que, en el aspecto político, el

contexto en el cual se daría la política de educación superior del período que nos ocupa se caracterizaba por dos aspectos fundamentales: el conflicto entre gobierno y fuerzas de centro-izquierda y las alianzas del mismo con las fuerzas de derecha (integradas, principalmente, por miembros del sector empresarial).

Respecto a la estructura administrativa, la línea principal del gobierno salinista fue la llamada "reforma del Estado" en torno a la cual se articuló un extenso debate a inicios del sexenio, y cuya orientación principal es "...una concepción distinta de las funciones del Estado que da prioridad a su papel como agente activo en el establecimiento de un marco propicio para el desempeño eficiente del sector privado".<sup>8</sup>

La desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por otra parte, parecería indicar un propósito de abandonar la estrategia de planeación para sustituirla por otra congruente con los requerimientos de las fuerzas del mercado. Ha sido muestra también de un rasgo característico del salinismo: la destrucción de algunas instituciones en combinación con la construcción de otras, tendientes presuntamente a garantizar el proceso de modernización.

---

<sup>8</sup> II Congreso Nacional de Investigación Educativa. Op. Cit. p. 13

### 3.4 Política económica y prioridades en las finanzas públicas.

Aunque la necesaria apertura económica ha sido el rasgo más sobresaliente en este período, algunas otras medidas han contribuido a definir las tendencias de la política económica implementada.

Las principales dificultades que enfrentaría el nuevo régimen provenían del estancamiento económico, agravado por el rápido crecimiento de la población. Para evitar que aumentara el desempleo era necesario generar mayores recursos productivos, no obstante, generarlos era difícil dada la fuerte transferencia que para el pago de la deuda externa se había realizado en los tres años inmediatos anteriores.

Otro problema que requería atención inmediata era la inflación, aunada a la fuga de capitales y el bajo nivel de ahorro interno. El nivel de producción se veía afectado por todas estas situaciones, y en consecuencia, también los salarios reales. Fue así que las condiciones de vida de las mayorías se iban deteriorando al tiempo que el ingreso se concentraba fuertemente en algunos sectores.

Debe tenerse en consideración también que dentro de nuestra economía coexisten tres etapas distintas de desarrollo: la preindustrial, la industrial y la postindustrial. La primera de ellas presenta rasgos característicos del subdesarrollo, la segunda un grado de estandarización en la producción más

definido, y la tercera presenta ya algunas manifestaciones de complejidad y diversidad que caracterizan a los países desarrollados.

Para responder eficazmente a todos estos procesos y a la solución de los diversos problemas antes mencionados, se ha recurrido, nuevamente, al concepto de modernización; esta vez a través de dos grandes líneas de política económica: apertura comercial y privatización.

El proceso de apertura económica (dadas las condiciones internacionales antes descritas) es hasta cierto punto comprensible y no ha requerido mucha fundamentación. En cambio, el proceso reprivatizador ha sido justificado mediante diversas razones que van desde la ineficiencia del Estado hasta la necesidad de estimular la competencia interna.

Uno de los propósitos que dan sustento a dicha política económica es el de consolidar una estructura productiva con un alto nivel de competitividad hacia el exterior. Sin embargo, dadas las deficiencias estructurales y la escasez de recursos oficiales que pudieran respaldar este objetivo, éste radundó finalmente en una disminución de participación del Estado en la economía a favor del sector privado. En pocas palabras, se originó un proceso de reprivatización de la economía.

La culminación de esta política privatizadora sería la desnacionalización de la banca, anunciada en 1990. Esta

medida, aunada a la concentración en una supersecretaría (Hacienda y Crédito Público) del manejo de los ingresos y egresos nacionales, muestra una tendencia a colocar nuevamente al sector financiero en una posición privilegiada para influir en la definición de las políticas económicas.

Sin embargo, debe reconocerse que esta medida ha permitido que el gobierno federal cuente con mayores recursos. Además, la renegociación del pago de la deuda externa ha liberado algunos otros que presumiblemente se han asignado en parte al sector social y, en consecuencia, al sector educativo. No obstante, cabe mencionar que la prioridad ha sido otorgada, desde el inicio del sexenio, a la educación básica por lo que el aumento del gasto en educación superior no ha sido significativo (Cuadro 1). Sobre este punto se volverá más adelante.

CUADRO 1			
GASTO FEDERAL EJERCIDO EN EDUCACION SUPERIOR			
(Miles de millones de pesos)			
AÑO	Total	Universitaria	UNAM
1989	2 077.9	1 265.2	602.6
1990	2 094.4	1 757.2	708.7
1991	4 072.5	2 517.0	934.6

FUENTE: IV Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos.

En resumen, podemos señalar que la estrategia económica del presente gobierno ha seguido tres grandes líneas:

1. Una redefinición de la intervención del Estado en la economía.
2. Apertura comercial hacia el exterior e inserción de México en la economía internacional.
3. Transformación de las relaciones del Estado en tres ámbitos: con el sector agropecuario, con las iglesias y con la sociedad.

Quizá pueda hablarse de una cierta recuperación económica, pero aún no pueden determinarse sus alcances ni mucho menos sus efectos a largo plazo. En ellos influirá también, de forma decisiva, el aspecto social.

### **3.5 Nivel de participación social.**

Con frecuencia se ha mencionado que, a partir de los años 60, la constitución de la sociedad mexicana se ha transformado notablemente. Entre los cambios de mayor importancia, que han tenido repercusión hasta nuestros días, tenemos, por un lado, la consolidación de las clases medias como actores políticos y por otro, un mayor nivel de ilustración de la sociedad.

De hecho, ambos factores se entrelazan fuertemente ya que a un

mayor nivel de escolaridad corresponde generalmente un mayor reclamo de participación.

Cabría entonces hablar también de una modernización social, de una nueva característica de la sociedad mexicana que la hace más participativa y más exigente, con una nueva cultura política marcada por los principios de "participación" y "democracia". Esto empezó a reflejarse en las nuevas formas organizativas que comenzaron a gestarse a partir de ciertos hechos significativos para la sociedad en su conjunto (principalmente, los sismos del '85 y el proceso electoral de '88), y que paulatinamente irían adquiriendo importancia dentro del periodo que nos ocupa.

Estas nuevas formas de organización surgieron, en gran medida, debido a que otro de los rasgos de la crisis que afecta a nuestro sistema político es, precisamente, la crisis del corporativismo. Los procesos paternalistas que se utilizaban tradicionalmente para encauzar la participación de la sociedad en las decisiones políticas, habían sido rebasados por una sociedad más movilizadora y con mayor grado de politización; y que, consecuentemente, ya no mostraba la misma disposición a conformarse con pequeñas concesiones a cambio de no alterar la paz social.

Puede decirse que, en principio, se trataba de grupos claramente identificables que se agrupaban formando organizaciones independientes de las oficiales, en un afán por

encontrar solución a problemas prácticos de tipo local (demandas estudiantiles, laborales, de vivienda, etc.).

"Estos grupos organizados no necesariamente buscan representación partidista o electoral, ni están afiliados de manera permanente a una de las corrientes ideológicas que se disputan el poder nacional".<sup>9</sup> En general, algunas de las características de dichos grupos son las siguientes:

1. Escasa carga ideológica, contrastante con la gran cantidad de demandas específicas.
2. Renuencia a comprometerse con demandas más generalizadas.
3. Rechazo a dirigentes con antecedentes de actividad política.

Cabe señalar que si bien estos rasgos les otorgaron cierta independencia, les restaron a la vez capacidad de negociación, en tanto que como pequeños grupos (con también pequeñas cuotas de poder) llevan a cabo una lucha dispersa.

Sin embargo, su aparición tiene importancia en tanto, al ir evolucionando durante el sexenio de Carlos Salinas, dieron lugar a iniciativas ciudadanas más acabadas y con objetivos más generalizados, como es el caso de las actuales

---

<sup>9</sup> Ponce y Alonso México hacia el año 2010. Linusa, México 1989 p. 48-49

Organizaciones No Gubernamentales.

Además, contribuyeron a transformar las relaciones entre sociedad y Estado que habían prevalecido hasta entonces. Obligaron al gobierno a tomar mayor conciencia de la importancia del aspecto social dentro del sistema político mexicano.

Fue así como, en respuesta a ésta mayor movilización de la sociedad, surgió el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y posteriormente la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); ambos son los ejemplos más claros de la estrategia social salinista. El primero, que se convertiría en el programa de mayor importancia del sexenio, pretende atender los problemas inmediatos originados en la pobreza extrema, contando para ello con la participación activa de los afectados.

De esta forma se ha intentado reencauzar la participación social y mejorar relativamente las condiciones de vida de ciertos sectores marginados, al tiempo que se restituye al gobierno parte de su legitimidad.

En resumen, puede decirse que la transformación sufrida por la sociedad mexicana ha hecho cambiar también las formas tradicionales que asumía la relación Estado-Sociedad. Este mayor nivel de participación de la sociedad se expresó también en las elecciones realizadas en 1991 para la renovación del

Congreso de la Unión, en las cuales se registró un abstencionismo relativamente bajo.

El hecho de que se dé una mayor participación e interés en las decisiones políticas por parte de la ciudadanía, tiene importancia dentro de nuestro estudio ya que está estrechamente relacionado con el aspecto de la publicidad de las políticas, sobre todo aquellas de tipo social como es la educación. Si la sociedad hacia la cual van dirigidas dichas políticas se involucra más en el proceso que inicia con su definición y culmina con su evaluación, no sólo estas se ajustarán más a la realidad, sino que estaremos ante la perspectiva de un tipo de gobierno más democrático.

Para vislumbrar si esa es la perspectiva hacia la cual tiende la política de educación superior, veremos a continuación cuáles fueron las estrategias seguidas por los grupos de interés universitarios ante los planteamientos de política que se definieron para nuestro período de estudio.

FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV: CARACTERISTICAS DE LA POLITICA DE EDUCACION  
SUPERIOR EN EL PERIODO 1989-1992 Y SU IMPACTO  
EN LA UNAM.

**4.1 Características generales de la política educativa.**

Una de las características de la política gubernamental del actual sexenio (en todos los ámbitos), ha sido el propósito de modernización, en el cual obviamente ha quedado incluido el rubro de la educación. A principios de 1989 se llevó a cabo una consulta sobre la modernización de la educación, mediante la instalación de una Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, la cual tendría como producto final (para octubre de ese mismo año) el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989-1994.

Este nuevo programa recogió los principales aspectos que desde su discurso de toma de posesión habían delimitado el perfil de la política educativa del gobierno de Salinas, en el cual se daba prioridad al objetivo de lograr una mayor calidad educativa. Este objetivo ya había sido retomado, a su vez, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en donde se menciona la necesidad de modernización del ámbito educativo.

Dentro del PME se da atención prioritaria a la educación primaria y secundaria, ya que gran parte de la población no cuenta aún con el servicio de educación básica, y el ampliar su cobertura ha sido una demanda constante de diversos

sectores de la sociedad. Así, el Estado señala su compromiso de incrementar tanto la cantidad como la calidad de la oferta educativa; reconoce también retos tales como iniciar la descentralización del Sistema Educativo Nacional para que los problemas locales sean atendidos con más rapidez y dentro de las mismas comunidades, y adecuar el sistema educativo a las cambiantes características de la población imprimiéndolo rasgos de productividad y dinamismo. Todo ello teniendo como principal objetivo el abatir el rezago del sistema educativo.

En lo que respecta al nivel superior, se lo considera el componente innovador dentro del modelo educativo propuesto, además, ya anteriormente (en un discurso que pronunciara siendo candidato a la presidencia de la República) Carlos Salinas de Gortari había dado a conocer diez puntos que regirían su política sobre este rubro:<sup>1</sup>

1. Descentralización de la educación superior.
2. Mayor vinculación de la educación superior con la sociedad.
3. Revisión de la normatividad concerniente a educación superior.

---

<sup>1</sup> Salinas de Gortari, Carlos (Discurso). "El futuro de la educación superior: dos proyectos", en *Universidad Futura*, Vol. I, No. 1, México, Nov. 1988-Feb. 1989

4. Mejoramiento del Sistema Nacional de Planeación de la Educación Superior (SINAPPES).
5. Autorevisión de la organización interna de las Instituciones de Educación Superior.
6. Revisión de los criterios de selección y procedimientos de evaluación de los alumnos, así como una reorientación de la matrícula.
7. Definición de una política específica para el posgrado.
8. Mayor vinculación entre los sectores productivos y la educación superior tecnológica y actualización de los planes de estudio.
9. Impulsar un Sistema Nacional de Orientación Vocacional y Educativa.
10. Destinar mayor financiamiento a la educación superior, aunque modificando las políticas de asignación de recursos.

El apartado que se le dedica en el PME plantea como objetivo principal el mejoramiento de la calidad, y confirma "(...) los planteamientos generales del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), formulado conjuntamente por la SEP y la ANUIES (...) sujeto a las

modificaciones y adaptaciones que se juzguen pertinentes y abierto a la incorporación de nuevas iniciativas".<sup>2</sup>

Asimismo, coincidiendo con los planteamientos que un año antes realizara Salinas de Gortari, se señalan como líneas generales para este nivel: planear coordinadamente su desarrollo, impulsar un mayor acercamiento de las Instituciones de Educación Superior con la sociedad, estimular la consolidación del posgrado y la investigación, iniciar la definición conjunta (IES-gobierno federal) de criterios para la asignación de recursos, aprovechar los recursos de organización e infraestructura, crear estímulos y reconocimientos para la labor académica, e impulsar la educación tecnológica.<sup>3</sup>

La implementación de algunos de estos lineamientos de política se inició, efectivamente, en los meses subsiguientes a la aparición del PME. A continuación nos ocuparemos de analizar de qué manera los grupos de interés involucrados, las estrategias utilizadas por los mismos y las características de la arena en la que se ubica la educación superior determinarían el que esta política se viera o no obstaculizada en su implementación y cuál sería su impacto en el caso

---

<sup>2</sup> ANUIES. "Consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior". en Revista de la Educación Superior. No. 73. México 1990 p. 19

<sup>3</sup> Estos puntos se desglosan en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, México 1989.

especifico de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

#### 4.2 La arena política de la educación superior.

Para hablar de la arena que corresponde a la política de educación superior es necesario recordar que para su definición se tendrá en cuenta el criterio de distribución de costos y beneficios, así como la legitimidad del grupo que se beneficia mayormente con dicha política.

La distribución de costos de la política de educación superior es bastante amplia, ya que grandes sectores de la población participan, por medio de sus contribuciones, en la cobertura de los gastos para la implementación de la misma. Al tratarse de una política de tipo social, el gobierno se ve obligado a destinarle una parte del presupuesto nacional.

Sin embargo, a pesar de su carácter social, no puede decirse que los beneficios de la educación superior lleguen a una amplia mayoría de la sociedad, por el contrario, es un hecho conocido el que la cobertura del servicio es muy restringida; sólo un reducido grupo de ciudadanos en edad de cursar estudios de este nivel pueden tener acceso al mismo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Como dato ilustrativo tenemos que, de acuerdo a los resultados finales del Censo Nacional de Población de 1990, sólo en el D.F. de un total de 1 117 511 personas con edades entre 18 y 23 años, 921 748 carecían de instrucción a nivel superior (Ver Anexo 1). INEGI, Resultados definitivos XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Distrito Federal, México, 1991.

Aquí se puede señalar que, aunque quienes pagan los costos son conscientes de que los beneficios no están distribuidos de la misma forma, no muestran intenciones de organizarse para modificar dicha situación puesto que perciben como legítimo al grupo que recibe los beneficios; es decir, dado que la educación es un derecho individual, no se considera negativo que quienes puedan aprovecharla lo hagan.

De acuerdo con estas características, podemos decir que la política de educación superior es de tipo distributiva. En ella se da una amplia distribución de costos y, a la vez, una estrecha concentración de beneficios, además la sociedad en su conjunto percibe como legítimos a los grupos beneficiados.

Por lo general, como se señaló en su oportunidad, este tipo de arenas se caracteriza por atenuar el conflicto, ya que la política es elaborada por el grupo ganador (es decir, aquél que recibe el beneficio) y el Estado. Sin embargo, aquí es necesario enfatizar en que las características particulares de los actores involucrados en este caso traen como consecuencia el que esta arena sea especialmente conflictiva.

Los objetivos están claramente definidos, pero el problema surge cuando gran parte de aquéllos a quienes va dirigida la política (IES) son actores con personalidad jurídica propia, es decir, autónomos, y en esta medida pueden decidir por sí mismos si adoptan o no los lineamientos que el Estado ha establecido.

Por otra parte, y como resultado de la fuerte dependencia que las universidades públicas mantienen respecto al Estado, éste puede recurrir a la utilización de otros mecanismos coercitivos de tipo informal para presionar y conseguir que actúen dentro de una determinada línea. Esto le permite tener sobre ellas un cierto grado de control, a pesar de su autonomía.

Cabe agregar que las universidades, particularmente la UNAM, tienen un papel muy importante en el ámbito sociopolítico nacional. La universidad ha asumido en ciertos momentos la función de conciencia crítica de la sociedad,<sup>5</sup> y el grado de politización de sus miembros es bastante elevado. Esto explica el que los universitarios muestren mayor interés por participar en la definición de la política de educación superior y no se limiten a recibir los beneficios que ésta les otorga.

Podemos señalar que, aún tratándose de una arena de política de tipo distributiva, en nuestro caso sí se da la presencia del conflicto. Es por esta razón que resulta de utilidad la aplicación del método de las Relaciones Intergubernamentales, pues nos permitirá tener una visión más cercana de los diversos grupos que conforman redes de interés en este ámbito.

Para ello, se procederá a analizar los actores participantes y

---

<sup>5</sup> A partir de 1968, esta función tiene más bien un carácter latente.

las estrategias que han utilizado para la consecución de sus objetivos.

#### **4.3 Actores involucrados y estrategias seguidas.**

El método pluralista de Relaciones Intergubernamentales parte de la concepción de las diversas instituciones u organizaciones involucradas en la definición de la política como redes de actores, concretamente grupos de interés, que persiguen ciertos objetivos específicos. Tales actores elaboran diversas estrategias para luchar por la consecución de sus fines, y es esta pugna la que finalmente determina el sesgo que adquirirán las decisiones de política.

Si bien son muchos los sectores que externan constantemente su opinión respecto al rumbo que debiera tomar la política de educación superior, para fines de nuestro análisis se considerarán únicamente aquéllos que por su posición dentro del espectro social tienen la posibilidad de que sus opiniones sean tomadas en cuenta en la definición de dicha política.

También con fines de simplificación analítica, se divide a los actores involucrados en dos grandes bandos: el Estado (elaborador de la política) y la UNAM (institución destinataria de la política). Se considera, a su vez, las redes existentes dentro de cada uno de estos bandos, de tal forma que las acciones llevadas a cabo por la SEP, la ANUIES y la élite gobernante, constituyen en su conjunto la estrategia

del Estado en educación superior; mientras que las acciones de estudiantes, académicos, grupos directivos y trabajadores administrativos (reflejadas en las líneas de política asumidas por el rector) representarán la estrategia de la UNAM.

También se dedicará un breve espacio a la postura del sector empresarial respecto al tema, ya que al contemplar como un objetivo estratégico la mayor vinculación de las universidades con el sector productivo, el Gobierno Federal le otorgó un mayor peso a sus puntos de vista dentro de la definición de la política.

#### 4.3.1 El Estado (SEP, ANUIES, élite gobernante).

Es en el Programa de Modernización Educativa donde se indican los criterios políticos generales que se seguirían durante este período en materia de educación superior. Estas grandes líneas conductoras son: elevación del nivel de calidad, descentralización y regionalización, ampliación de cobertura de la demanda, mayor vinculación de las Instituciones de Educación Superior con la sociedad y fortalecimiento de los sistemas de coordinación-planeación entre las mismas (particularmente, en los aspectos de evaluación y reordenación interna).

Asimismo, se reitera la función del SINAPPES como un instrumento que coadyuvará a la consolidación del Sistema Nacional de Educación, se plantea un especial impulso a la

universidad abierta mediante comisiones encargadas de fomentaria, se enfatiza en la importancia de concertar esfuerzos con las instituciones particulares.

Respecto a la educación tecnológica, las acciones se orientan principalmente a su ampliación y consolidación mediante la desconcentración y modernización de la estructura administrativa que la sustenta. En el mismo sentido se enfoca el posgrado y la investigación, dando especial importancia al Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Los lineamientos estratégicos que se plantean para la educación superior son:<sup>6</sup>

- Descentralizar y regionalizar.
- Ampliar el campo de concertación y operatividad de las instancias de coordinación.
- Simplificar y agilizar los procedimientos de la administración pública respecto a la educación superior.
- Aplicar de manera óptima los recursos disponibles.
- Evaluar permanentemente los logros y procesos de la educación superior.

El Programa de Modernización Educativa, a su vez, originó la formación de seis comisiones relativas a educación superior cuya función era propiciar la concertación entre IES y

---

<sup>6</sup> Poder Ejecutivo Federal. Programa para la Modernización Educativa, Mexico 1989

Gobierno Federal para delinear conjuntamente objetivos, prioridades y políticas en dicho rubro. Tales comisiones, presididas por el secretario de Educación Pública son:

1. Evaluación de la educación superior.
2. Evaluación y promoción de la calidad de la investigación científica, humanística y tecnológica.
3. Fomento de la educación superior abierta.
4. Posgrado.
5. Vinculación de la investigación con los sectores social y productivo.
6. Incorporación de las IES a las actividades del PRONASOL.

Por su parte, la ANUIES dio a conocer también siete programas prioritarios para contribuir a una eficaz persecución de los objetivos de la política de educación superior.<sup>7</sup> Estos programas están regidos por los siguientes lineamientos generales:

1. Estimular y apoyar la cooperación y la participación interinstitucionales para optimizar la funcionalidad del Sistema de Educación Superior.
2. Servir como guía general de la actividad de las Instituciones de Educación Superior, en la medida en que éstas lo consideren prudente.

---

<sup>7</sup> ANUIES. Op. cit.

3. Servir como marco flexible para la definición de los objetivos, metas y acciones particulares de las universidades.

4. Concertar, mediante el Consejo Nacional y los Consejos Regionales, acuerdos con el Gobierno Federal para impulsar el desarrollo de estos programas.

5. Proporcionar apoyo técnico a los proyectos institucionales e interinstitucionales.

Estos programas tocan aspectos tales como superación académica, posgrado, investigación, extensión cultural, sistema de bachillerato, educación continua y administración.

Este es el aspecto programático de la estrategia seguida por el gobierno mexicano en el rubro de educación superior. La manera como se instrumentaron acciones concretas para la consecución de los objetivos (expresados en el Programa de Modernización Educativa y reflejados en las iniciativas de ley) se analizará en relación a dos puntos fundamentales que conforman la política de educación superior: el financiamiento y la política salarial.

En lo que respecta a financiamiento, aparentemente el subsidio otorgado por el Gobierno Federal se mantuvo en un mismo nivel a lo largo del período (Cuadro 2), e incluso se incrementó en algunos aspectos (ver Anexos 2, 3 y 4); sin embargo, una investigación realizada en junio de 1990 señalaba que "dado el

contexto inflacionario más desfavorable, tomando en cuenta las proyecciones de analistas privados... el subsidio retrocedería 3.3%".<sup>8</sup> Se afirmaba también que, en el mejor de los casos, los ingresos de la UNAM permanecerían en el mismo nivel.

CUADRO 2					
GASTO EDUCATIVO COMO PORCENTAJE DEL PIB					
	1989	1990	1991	1992	1993
Relación gasto nacional-PIB	3.8	4.2	4.4	5.1	5.3
Relación gasto federal-PIB	2.9	3.2	3.5	4.1	4.6

FUENTE: Confluencia. Boletín de la ANUIES. Diciembre 1993.

En lo que se refiere al aspecto salarial, en un encuentro con la Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios en 1989, Salinas reconoció que es legítima la demanda de mejores condiciones salariales para los maestros y trabajadores universitarios; sin embargo, les pidió paciencia ya que un incremento brusco pondría en riesgo la lucha contra la inflación, y por ende, la recuperación económica.

En consecuencia, tanto académicos como investigadores en 1990

<sup>8</sup> El Financiero 07-VI-1990

vieron deteriorarse sus ingresos, según Martínez della Roca,<sup>9</sup> en 69.91% con relación a 1988. Asimismo, se señala la imposición de topes salariales y matriculares en las universidades:

En lo que respecta a la élite gobernante, como grupo de interés y no como instancia administrativa, su estrategia muestra una tendencia a excluir a las instituciones Públicas de educación superior del reclutamiento de sus miembros, incluso aquéllos de alto nivel. Al respecto, cabe señalar que dentro del gabinete inicial de Salinas figuraban dos Secretarios de Estado egresados de Instituciones privadas (Pedro Joaquín Coldwell, y Pedro Aspe Armella); mientras que ocho de sus cercanos colaboradores, y él mismo, contaban con estudios de posgrado en el extranjero o en el Colegio de México.

Posteriormente se integraría al gabinete, como Secretario de Ecología, Luis Donald Colosio, quien realizó sus estudios de licenciatura en el Tecnológico de Monterrey y también estudió posgrado en el extranjero. Más tarde Colosio alcanzaría la candidatura priísta por la presidencia de la República, para la cual Pedro Aspe también era considerado fuerte aspirante. Esta tendencia podría dar como resultado una estrategia que, a mediano plazo, convertiría a las universidades privadas en los

---

<sup>9</sup> Martínez della Roca, Salvador. Educación superior y desarrollo nacional. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1992.

principales centros de reclutamiento de la clase política.

Podemos ver que la estrategia seguida por el Estado en el rubro de educación superior desemboca en varias consecuencias relevantes:

1. La emisión de orientaciones y decisiones políticas de repercusión general se centraliza en instancias oficiales (comisiones nacionales).
2. Se fortalece el SINAPPES en busca de una mayor eficiencia del Sistema de Educación Superior.
3. Especial énfasis en el renglón de los procedimientos de evaluación, con la finalidad de pasar de un criterio cuantitativo de financiamiento a un criterio cualitativo.
4. Mayor nivel de tecnologización, entendida ésta en dos sentidos: promoción del uso de tecnologías en el proceso de enseñanza y mayor impulso a la difusión del conocimiento tecnológico.
5. Combinación de la demanda educativa con los requerimientos del mercado y del proyecto económico gubernamental.
6. Otorgamiento de mayor grado de obligatoriedad a los planes de gobierno (antes generalmente indicativos)

mediante mecanismos indirectos de coerción, tales como el otorgamiento de recursos económicos.

8. Los conceptos de "competencia" y "productividad" se institucionalizaron como formas de reconocimiento social.

4.3.2 La UNAM (estudiantes, académicos, élite administrativa, sindicato).

Por su papel como principal centro de difusión del conocimiento y asimismo, como principal generador del análisis crítico de nuestra sociedad, la UNAM se ha constituido también en uno de los pocos espacios políticos fuera del estricto control del Estado. Por su pluralidad, es lugar propicio para la generación y el intercambio de ideas, "se convirtió en lugar natural de expresión de formas políticas y culturales disfuncionales con el poder establecido... ha sido, en múltiples situaciones, el principal interlocutor civil del Estado".<sup>10</sup> Todo ello la ha llevado a convertirse en actor relevante dentro del contexto sociopolítico nacional.

La postura que como actor directamente involucrado en el proceso de definición de la política de educación superior asumió la UNAM durante nuestro período de estudio se analizará de acuerdo a las acciones que al respecto han realizado sus

---

<sup>10</sup> Guevara Niebla, Gilberto. "La Universidad en diálogo con su entorno", en Cuadernos de Legislación Universitaria, No. 5, México 1988

diversos sectores,<sup>11</sup> y que ponen de manifiesto la forma en que estos perciben la orientación de dicha política.

En realidad no puede decirse que estudiantes, académicos o sindicato puedan influir de forma directa en las decisiones gubernamentales generales sobre educación superior, lo que sí pueden hacer (y de hecho lo hacen) es presionar para orientar la forma en que dichas decisiones repercutirán en su ámbito, en su institución. Sus diversas formas de presión se dirigen, naturalmente, hacia la figura con mayor peso decisorio dentro de la UNAM: el rector. A éste corresponde, pues, ponderar la importancia que deberá otorgársele al momento histórico, las presiones de los diversos grupos y la política gubernamental para finalmente decidir hacia dónde se inclinarán las acciones de la institución.

En este sentido, veremos primeramente cuál ha sido la estrategia asumida por los diversos grupos de frente a los lineamientos de política planteados por el Estado y cómo dichas acciones grupales han sido recogidas en las decisiones del rector.

Un referente obligado para nuestro análisis es la participación que cada sector tuvo durante el movimiento que se originó en la UNAM en 1986 y que daría lugar a la realización de un magno Congreso Universitario en 1990. La

---

<sup>11</sup> En este caso, el término "sector" se entiende en su sentido de estrato, no asume una orientación corporativa.

importancia de estos hechos radica en que a partir de ellos se modificaría la correlación de fuerzas al interior de la Universidad y esto a su vez sirve como referente para determinar en qué medida el rector ha adoptado la política de educación superior planteada por el gobierno de Salinas.

La participación más fuerte durante dicha etapa se dio entre los estudiantes. A pesar de que el movimiento estudiantil había pasado por una especie de receso y no contaba en ese momento con una organización fuerte y representativa a nivel institucional, la movilización tomó forma rápidamente, surge el Consejo Estudiantil Universitario (CEU) con una importante capacidad de convocatoria y cuya estrategia combinaría movilizaciones callejeras con negociación.

El principal argumento de los estudiantes para oponerse al primer paquete de reformas elaborado por la rectoría consistía en ubicar dichas reformas dentro de toda una lógica gubernamental neoliberal que privilegiaba otros aspectos de las finanzas públicas (pago de la deuda externa) en detrimento del gasto social. Esto era percibido como un riesgo para la gratuidad de la enseñanza y como una tendencia a instaurar un modelo de selección de alumnos excluyente y clasista que, por otra parte, no contribuía a alcanzar el objetivo de elevar el nivel académico de la institución.

Bajo la perspectiva del CEU, la reorientación que se pretendía imprimir a la educación en realidad buscaba favorecer a la

burguesía nacional y al capital extranjero mediante la preparación de técnicos calificados y profesionales cuya formación se adecuara a sus intereses y necesidades, esto es, bajo un carácter eficientista. Asimismo se afirmaba que se pretendía reducir paulatinamente los recursos destinados a educación superior e investigación, así como la matrícula y los servicios de apoyo.

Las demandas básicas del CEU consistían, entonces, en:

- 1) Permanencia de la gratuidad de la enseñanza.
- 2) Consecución de mejores condiciones de estudio.
- 3) Aumento del porcentaje del presupuesto destinado a educación.

Debido a que en principio el movimiento había tenido un carácter defensivo, el enfrentamiento con las autoridades tuvo connotaciones de confrontación política; sin embargo, el CEU se preocupó también por no caer en una imagen puramente contestataria, sino propositiva, de ahí que haya planteado (tanto antes como durante el Congreso) algunas sugerencias para mejorar las condiciones de estudio, profesionalizar y actualizar a los docentes e incluso modificar la estructura de gobierno de la Universidad.

El sector académico, por su parte, también se encontraba desarticulado. La vida colegiada en la UNAM ha sido normalmente muy débil y poco relevante, con acciones coyunturales y escasa participación en la definición de

políticas. Esto se ha debido en parte a la gran fuerza que han alcanzado el sindicalismo y la burocracia universitaria, lo cual ha hecho difícil el que surjan y se mantengan cuerpos colegiados autónomos; además, generalmente cada grupo de académicos se ocupa de los asuntos de su escuela o facultad, es decir, de tipo local. A todo lo anterior hay que agregar que la problemática de los académicos varía en función de los diversos tipos de contratación, por lo cual la situación es aún más compleja.

De esta forma, el movimiento estudiantil representó una oportunidad para que los profesores intentaran agruparse. Los profesores apoyaron fuertemente al CEU primero en la Asamblea Universitaria de Profesores y posteriormente al constituirse el Consejo Académico Universitario (CAU), cuyo papel consistió básicamente en apoyar las demandas del CEU.<sup>12</sup>

Las demandas expresadas por el CAU fueron:

1. Elevación del nivel científico, la calidad académica y pedagógica de la docencia.
2. Mayor vinculación entre enseñanza e investigación.
3. Profesionalización de la enseñanza.
4. Concordancia de los planes y programas de estudio con la realidad mexicana.

---

<sup>12</sup> Si bien hubo algunos profesores que permanecieron fieles a las autoridades y se integraron en otras organizaciones, el CAU llegó a tener una presencia considerable en la institución.

Inicialmente se pretendía que el CAU se constituyera en una agrupación permanente, como órgano interlocutor representativo de los académicos para dialogar con las autoridades, sin embargo esto no se consiguió, una vez transcurrido el Congreso su estructura fue diluyéndose.

El caso de los investigadores es similar, con la diferencia de que su apoyo a las demandas de los estudiantes no fue tan absoluta ni tan inmediata. La ventaja que éstos tienen respecto a la situación de los profesores reside en que cuentan con mayor libertad puesto que sus actividades no están ceñidas a los tiempos de la vida escolar y generalmente pueden seleccionar su área de trabajo. Además, los centros de investigación que cuentan con cierto prestigio posibilitan que quienes laboran en ellos tengan mayor capacidad de negociación con las autoridades para la obtención de recursos.

A efecto de su participación en el Congreso Universitario, los investigadores se agruparon principalmente en Academia Universitaria (AU), otra organización de tipo coyuntural que tampoco lograría mayor permanencia. Postulaba un lugar prioritario para la academia y, aunque no participó de manera muy activa en el movimiento, sí lo hizo en el transcurso del Congreso.

Uno de los sectores que más influyó en el desarrollo del conflicto fue el STUNAM. El Sindicato surgió en la década de los 70's y, aún cuando no agrupa a la mayoría de los

académicos, logró la titularidad del contrato colectivo de los trabajadores administrativos y constituye un importante órgano de poder dentro de la Universidad.

En el momento en que surge el movimiento estudiantil, el STUNAM era, por mucho, la organización gremial más grande y poderosa al interior de la institución y en torno a la cual se aglutinaban diversas fuerzas políticas. Naturalmente, la reforma universitaria no era un propósito fundamental dentro de su estrategia, pero en su momento el sindicato significó un importante apoyo para el CEU.

La intervención política del Sindicato en los asuntos de la UNAM era constante, estaba incorporado totalmente al sistema institucional. Por ello, en parte resulta natural su participación en el movimiento; por otro lado, el espíritu reformista que había inspirado su surgimiento justificaba su interés por la reforma universitaria.

En principio, el STUNAM mostró su desacuerdo con las reformas propuestas (inclusive fue quien primeramente propuso la realización de un Congreso) y apoyó incondicionalmente al CEU. Posteriormente, un grupo de sindicalistas promovió una postura más moderada en la que el rechazo a las reformas se sustituyó por la suspensión de las mismas y el llamado a la concertación entre universitarios.

Esto provocó división al interior del Sindicato. Aunque por lo

general los trabajadores apoyaron a los estudiantes durante el movimiento (participando en sus movilizaciones y solidarizándose con ellos en la huelga), en ocasiones la dirigencia sindical parecía pretender orientarlos en sus acciones; asimismo, cabe hacer notar que contribuyó a establecer puentes de comunicación con las autoridades cuando las negociaciones parecían estancarse.

El hecho de que gradualmente el Sindicato disminuyó su apoyo a los estudiantes podría explicarse en cuanto a sus intereses de tipo gremial. El STUNAM se sintió desplazado como el interlocutor más importante y poderoso ante las autoridades y empezó a vislumbrar la inconveniencia de que la organización estudiantil (y más riesgoso aún, la de los académicos) se fortaleciese.

Un fenómeno importante que se ha dado dentro de la UNAM durante las últimas décadas ha sido la burocratización, el cual se ha visto agravado por el modelo centralista que ha adoptado la administración universitaria<sup>13</sup> y que confiere a la elite directiva una especial posición política en los procesos de toma de decisiones.

Aunque generalmente la burocracia universitaria se nutre del personal académico, el vínculo entre académicos y funcionarios es débil y su relación frecuentemente conflictiva. Una de las

---

<sup>13</sup> Para mayor profundidad acerca de este proceso véase Rollin Kent, Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM. Nueva Imagen, México 1990

más importantes y difíciles funciones de los directivos es la de crear el consenso que cohesione a los sectores tan heterogéneos que integran la UNAM, cuya dimensión dificulta la coordinación de todas sus estructuras. Como consecuencia, los espacios de negociación se hacen poco accesibles y existe propensión a caer en vicios como corrupción, clientelismo, lealtades y compromisos extraburocráticos.

Al momento de surgir el conflicto estudiantil, el nivel de conflicto dentro de la institución se reducía a la contienda sindicato vs. burocracia universitaria (ésta última respaldada por el Estado), lo cual quizá llevó a la élite directiva a pensar que el proyecto de reforma se impondría fácilmente desde arriba.

Por lo general, la orientación que el rector decida darle a la Universidad durante el periodo correspondiente se expresa en documentos donde se define el proyecto de administración que se propone. Esta vez, Jorge Carpizo elaboró un diagnóstico, realizó una rápida consulta y propuso un primer paquete de reformas a los reglamentos. En su diagnóstico ("Fortaleza y Debilidad de la UNAM"), los problemas de la Universidad se remiten principalmente a su gigantismo sin tener en cuenta su complejidad interna y la diversidad de relaciones y nexos establecidos entre sus integrantes. Por otra parte, se privilegia el análisis cuantitativo sin complementarlo con una explicación histórica, por lo cual la manera en que se relacionan unos datos con otros resulta arbitraria.

Este diagnóstico, que sería fuertemente cuestionado a lo largo del conflicto, serviría de base a la propuesta del rector para transformar a la UNAM, cuyos planteamientos principales fueron:<sup>14</sup>

- 1) Racionalización de recursos para el cumplimiento cabal de las funciones de la UNAM.
- 2) Concentración de los universitarios en el papel que les correspondía dentro de la institución (particularmente los estudiantes).

Debido a las complicaciones que surgieron al reactivarse el movimiento estudiantil, la rectoría asumió una postura negociadora mas no totalmente flexible, aunque las presiones finalmente la llevarían a ceder respecto a la suspensión de las medidas aprobadas y la realización de un Congreso. En este momento clave del conflicto, la estrategia de la élite administrativa universitaria consistió en el "enfriamiento político". La elección de los miembros de la Comisión Organizadora del Congreso Universitario (COCU) y los delegados para el mismo, su instalación y los acuerdos para su funcionamiento, tomaron un largo proceso que inició en febrero de 1987 y concluyó en mayo de 1990.

El paréntesis tan prolongado que antecedió a la realización

---

<sup>14</sup> Carpizo, Jorge. Fortaleza y debilidad de la UNAM. UNAM, México 1986

del Congreso fue un verdadero retroceso. El movimiento se había deteriorado en gran medida, al parecer el CEU buscaba consolidarse entre el estudiantado y contribuyó (al menos indirectamente) a que el conflicto, y por consiguiente, la representación ante la COCU, se redujera artificialmente a un enfrentamiento entre dos partes (CEU-rectoría). Como resultado, grandes sectores se sintieron excluidos y su interés disminuyó.

La misma bipolarización se dio entre los profesores respecto a sus dos principales agrupaciones (CAU y FAU). El sector académico, en su vertiente no controlada por la institucionalidad, se vio debilitado; sin embargo, aun cuando los profesores no tenían ningún móvil político para rechazar las reformas, la drástica caída de sus salarios en la última década los había orillado a contraer otros compromisos laborales que podían cumplir debido a la relativa flexibilidad de sus actividades en la UNAM. Esto repercutiría en su postura, ya que tampoco les convendría apoyar cambios sustanciales que hicieran más rígido el control sobre sus actividades.

En medio de este proceso se dio el cambio de administración tanto a nivel institucional como nacional. Evaristo Pérez Arreola (dirigente del STUNAM durante el conflicto) se integró al nuevo equipo presidencial como asesor de Carlos Salinas para asuntos laborales, lo cual fue interpretado como una retribución a la disminución de la participación del STUNAM en

el proceso de reforma universitaria. Su sucesor, Nicolás Olivos Cuéllar (quien ocuparía el cargo de Secretario General del Sindicato hasta 1993), tenía sus principales apoyos en áreas donde predominaba el gremialismo y el clientelismo y sus posiciones durante el desarrollo del Congreso fueron más bien moderadas.

Por su parte, José Sarukhán fue designado nuevo rector en medio del proceso de organización del Congreso y en un momento en que aparentemente se debilitaba la figura rectoral. Desde el inicio de su gestión, Sarukhán se declaró comprometido con la transformación de la Universidad a través de la participación de todos los sectores en el Congreso Universitario, aunque algunas de sus acciones demostraron una clara intención de reforzar los mecanismos y las instancias de control institucional.

Durante los primeros días de realización del Congreso se habló de una fuerte disciplina implementada por la Junta de Gobierno: "... todos aquellos directores que condescendieron o mostraron simpatía con los argumentos de las agrupaciones sociales universitarias no controladas por el rector o el secretario general... fueron cesados de sus puestos mediante el mecanismo de la no redesignación..."<sup>15</sup>

Durante el inicio de los trabajos del Congreso, circuló entre

---

<sup>15</sup> Zermefio, Sergio. "UNAM: ¿todo el poder al conservadurismo?" La Jornada 14-V-90

algunos universitarios (principalmente académicos) un documento elaborado por la rectoría titulado "Proyecto de Universidad", y que se conoció también como "Lo que sí y lo que no".

El documento de Sarukhán plantea a la academia como eje de la vida universitaria y, en consecuencia, habla de un necesario proceso de academización de la institución. Desde su discurso de toma de protesta, el rector Sarukhán había establecido como su objetivo central el contribuir a que se diera dicho proceso: "... entiendo por academizarla (a la Universidad) generar las medidas concretas y adoptar las actitudes que pongan al personal académico y a la vida académica de la comunidad universitaria como el objetivo central de la Institución".<sup>16</sup>

Para lograr este propósito se anunciaba como principal medida la creación de un sistema de estímulos destinados al personal académico de reciente ingreso, con el fin de evitar su pronto desencanto (y su consecuente emigración hacia otras instituciones) ante las condiciones laborales y salariales prevalecientes en la Universidad. El Programa de Liderazgo y Apoyo a la Carrera de Profesor e Investigador Universitario fue presentado en abril de 1989, contando con recursos provenientes del Gobierno Federal y basándose en criterios de calidad y procedimientos mediante cuerpos colegiados de

---

<sup>16</sup> Sarukhán, José. Discursos 1989. UNAM, México 1990  
p.10

decisión.

Como complemento, Sarukhán propuso también otras acciones orientadas hacia la llamada academización: establecimiento, o en su caso, consolidación de instancias de planeación académica en cada dependencia; fortalecimiento y crecimiento del posgrado; mayor vinculación de la investigación con la docencia; descentralización de la actividad administrativa de las ENEP y de la FES Cuautitlán, con el fin de consolidar grupos académicos de alta calidad y disminuir trámites burocráticos.

Asimismo, el documento presentado por el rector en mayo de 1990 plantea tres grandes líneas generales que, a su juicio, debían encauzar los cambios en la UNAM: a) evaluación y planeación de la vida académica; b) estructuras de gobierno académico; y, c) financiamiento y administración de la actividad universitaria. Esta clasificación de los asuntos universitarios revela que el rector había hecho suyos los principales planteamientos del gobierno de Salinas en educación superior, incluso el orden de presentación (que coloca a la evaluación en primer término) revela este hecho.

Aunque cabe señalar que un año antes de la aparición de su "Proyecto...", durante la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el rector de la UNAM ya había dado muestras de su adhesión al modelo educativo salinista. En esa ocasión, Sarukhán dijo en su discurso: "La modernización es la

estrategia que se ha seleccionado para conseguir los objetivos propuestos. En el ámbito educativo, modernizar implica mejorar la calidad y aumentar la relevancia de los estudios... incrementar la eficiencia y ampliar la cobertura de los servicios educativos... está íntimamente ligada a la concertación eficaz de acciones entre las instituciones de investigación y educación superior, y los sectores público y privado...<sup>17</sup>

Además del refinamiento de los mecanismos de evaluación, Sarukhán propuso, dentro del apartado dedicado a las Estructuras de Gobierno, crear un cuerpo que fungiera como mediador entre los Consejos Técnicos y el Consejo Universitario: los Consejos Académicos de Área. El objetivo que se perseguía con la creación de estos organismos era aglutinar en ellos a representantes de facultades, escuelas, institutos y centros con disciplinas afines, para participar conjuntamente en recomendaciones a los Consejos Técnicos acerca de aspectos específicos de investigación y docencia.

Esta propuesta podría verse como un intento por fortalecer los mecanismos de control político sobre las diversas dependencias; además, ha sido una de las pocas medidas aprobadas por el Congreso Universitario que logró concretarse en forma relativamente rápida (para 1992 ya habían sido elegidos los primeros Consejeros Académicos), y al parecer sin mayores obstáculos.

---

<sup>17</sup> Sarukhán, Op. cit. p. 104-105

Dentro de este mismo apartado del Proyecto, otra propuesta que llama la atención es la conservación de la Ley Orgánica de la UNAM ya que, se argumentaba, a pesar de su longevidad era "suficientemente general y flexible para efectuar adecuaciones a las estructuras de nuestra Universidad dentro del marco de la misma, mediante la modificación del Estatuto General y los demás ordenamientos legales que conforman la estructura jurídica de la institución".<sup>18</sup> A pesar de que parecía existir consenso sobre la necesidad de renovar o sustituir la Ley Orgánica, en el Congreso logró imponerse su permanencia y se le consideró como el más importante triunfo de la rectoría dentro de dicho evento.

Respecto al último de los tres grandes aspectos en que Sarukhán divide su propuesta, es decir, el concerniente al financiamiento, confirma que la principal fuente de recursos de la Universidad debe seguir siendo la aportación del Gobierno Federal; no obstante, reconoce la necesidad de diversificar dichas fuentes. Finalmente, plantea como objetivo fundamental el llevar a cabo acciones de desconcentración para contrarrestar los efectos de la burocratización universitaria y reducir la dependencia respecto a la administración central.

Debido al momento que se eligió para su aparición (Sarukhán había iniciado su gestión un año antes y no era tampoco momento de presentar un Programa Académico Anual), este

---

<sup>18</sup> Sarukhán, José. Proyecto de Universidad. UNAM, México 1990 p. 12

documento fue considerado como una forma de dar "línea" a los delegados sobre qué era lo que debían aprobar, o en su caso obstaculizar, durante el Congreso.

Como puede verse a distancia, la coincidencia de los planteamientos de la rectoría con algunos acuerdos resultantes del Congreso indican que efectivamente la línea institucional terminó por imponerse en las cuestiones de mayor relevancia.

#### 4.3.3 El sector privado.

La brevedad de este apartado responde a que, hasta hace poco tiempo, los empresarios se limitaban a hacer declaraciones escasas y aisladas sobre el tema; aunque la opinión del sector empresarial respecto a educación superior siempre ha sido escuchada atentamente por los responsables de regular la actividad educativa.

Entre las declaraciones sobresalientes que se formularon cuando estaba a punto de iniciar el actual sexenio destaca, por haberse dado con anticipación a la presentación del PME y a la realización del Congreso Universitario, la del entonces presidente de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Vicente H. Bortoni. En una entrevista, Bortoni demanda que se haga una revisión a fondo del sistema universitario público "bajo la premisa de que no se puede esperar que los mexicanos abordemos con eficacia la gran empresa nacional, sin técnicos y profesionales altamente

capacitados"<sup>19</sup>

Esta declaración expresa lo que se esperaba, por parte de los empresarios, de la nueva administración respecto a política de educación superior. Otras declaraciones fueron hechas a propósito de la presentación del PME en Octubre de 1989, algunos enfatizando en el papel asignado por Salinas al sector productivo como motor del proyecto modernizador y su necesaria alianza estratégica con el Estado para conquistar los mercados internacionales (Jorge Kahwagi, de la CANACINTRA); otros, reconociendo que el Programa representaba un avance en lo concerniente a descentralización, apertura a la participación social, reconocimiento de los problemas educativos y necesidad de mayor vinculación universidades-sector productivo.

En los meses posteriores se dio la preparación y realización del Congreso Universitario, durante el cual los empresarios no externaron opiniones seguramente para evitar que sus puntos de vista fuesen interpretados como un intento de intervención en la vida universitaria. Por otra parte, en esos momentos el TLC ocupaba mayormente su interés.

Para concretar un mayor acercamiento con instituciones públicas de educación superior, diversas organizaciones en lo particular, así como las distintas Cámaras en su conjunto, firmaron convenios con la UNAM, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Instituto Politécnico Nacional

---

<sup>19</sup> Excélsior, 03-IV-1988, p. 4-A

(IPN) y otras instituciones.

Ha sido más recientemente que el sector empresarial ha expresado numerosas opiniones sobre el papel de la educación pública, las cuales retomaremos en la parte final del trabajo. Por el momento, nos limitaremos a señalar que, si bien este sector ha estado tradicionalmente un tanto al margen de la actividad de las universidades públicas, desde poco antes de iniciar el sexenio de Salinas mostró claras intenciones de asumir un papel protagónico en la implementación de la política de educación superior y actualmente muestra intenciones de, en un corto plazo, intervenir más directamente en su definición.

#### **4.4 Mecanismos de articulación entre la UNAM y el Estado.**

Una vez que hemos conocido las redes políticas que conforman a nuestras dos principales instituciones actuantes (el Estado y la UNAM), así como las estrategias que siguieron para la etapa de decisión-implementación de la política, identificaremos sus modos de interacción, es decir, los mecanismos formales (legalmente definidos) e informales (sin definición explícita) que enmarcan su cooperación-coordinación.

##### **4.4.1 Formales.**

Los mecanismos formales son claramente visibles y están relacionados con la forma en que se distribuyen oficialmente

las competencias de los actores involucrados. En este sentido, las instancias que funcionan como mecanismos formales de coordinación entre el Estado y la UNAM son las señaladas en el Programa de Modernización Educativa: el PROIDES, el SINAPPES y la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA). A estas se agregan las seis comisiones especiales creadas y los siete programas nacionales elaborados por la ANUIES.

Dado que el eje principal de la política propuesta por el Gobierno Federal se encuentra en la evaluación, cabe mencionar cuál ha sido la forma general en que se ha trabajado al respecto.<sup>20</sup>

La creación del Sistema Nacional de Evaluación se planteó sobre tres líneas generales de acción: a) La evaluación institucional, a cargo de las casas de estudios; b) la evaluación del Sistema de Educación Superior y sus subsistemas, realizada por especialistas; y c) la evaluación interinstitucional de pares académicos, que califica programas específicos con base en la opinión de miembros calificados de la comunidad académica.

En 1990, las Instituciones que integran la ANUIES habían entregado ya a la CONAEVA los reportes correspondientes a sus respectivas instancias de evaluación institucional; y a la

---

<sup>20</sup> Para mayor detalle sobre el aspecto de evaluación, véase: Arredondo, Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior en distintos países, SEP, México 1992.

SEP, sus programas de reordenación y mejoramiento. Los reportes fueron revisados ese mismo año, y se elaboraron también los dictámenes correspondientes sobre los mismos. Para dar continuidad a este procedimiento, se acordó en los inicios de 1991 que en el mes de septiembre se iniciaría la entrega de reportes anuales similares.

Los trabajos de las diversas instituciones han servido para la realización de trabajos globales de evaluación de los subsistemas universitario y tecnológico, y en lo que respecta a la evaluación interinstitucional, se instalaron en 1991 cuatro comités que se encargarían de realizar la evaluación de diversas áreas (Ciencias Naturales y Exactas, Ciencias Agropecuarias, Ingeniería y Tecnología y Administración y Funciones Adjetivas). Estos comités se encontraban, a inicios de 1992, elaborando planes de trabajo para arrancar la evaluación de programas académicos.

La forma como se ha trabajado conjuntamente en el aspecto de evaluación nos muestra que los mecanismos formales establecidos entre la UNAM y el Estado durante el período que nos ocupa parecen encontrarse en un proceso de consolidación. Ambas partes se muestran interesadas en que dichos mecanismos mas allá de ser circunstanciales se conviertan en permanentes ya que facilitan un mayor control del desempeño de la Universidad. En este sentido, se puede afirmar que los mecanismos formales de articulación entre los grupos de interés no obstaculizan la ejecución de la política.

#### 4.4.2 Informales.

Los mecanismos informales también juegan un papel importante en la coordinación-cooperación entre Estado y Universidad, sin embargo, como sucede frecuentemente con los factores de este tipo, su índole es más bien subjetiva, no son tan visibles como los anteriores.

El más importante de los mecanismos informales que relacionan a la UNAM con el Estado es el hecho de que el presidente en turno tiene mucho que ver en la designación de rector por parte de la Junta de Gobierno, esto tiene sus raíces en la directa dependencia que la Universidad tuvo respecto al Estado en sus orígenes; de hecho, aún en la Ley de 1929 (donde se otorgaba la autonomía universitaria) se confería al presidente de la República el derecho de proponer una terna para el nombramiento del rector. Aunque esta facultad dejó de tener precedencia, la decisión sigue muy relacionada tanto con las inclinaciones personales del presidente como con su propuesta educativa.

Otro elemento informal es la aparente intención del gobierno de reestructurar su relación con el sistema educativo en general, estos cambios se expresan en diversos hechos: el claro apoyo al surgimiento de Institutos Tecnológicos, que refleja una tendencia a la diversificación institucional; el mayor apoyo a la investigación por encima de la enseñanza, aunque este se dé en forma selectiva; la manera como algunos

gobiernos estatales han modificado legislaturas locales para, indirectamente, inducir cambios en los estatutos de las universidades; la insistencia, por parte del gobierno, en establecer Exámenes Nacionales Indicativos previos a la Licenciatura y (en algunas disciplinas) Exámenes Generales de Calidad Profesional; y la exhortación a las instituciones públicas de educación superior para diversificar sus fuentes de financiamiento, principalmente a través de convenios con industriales.

Estas formas indirectas de modificar la relación entre Gobierno y Universidades Públicas ha afectado, lógicamente, a la UNAM cuyo rector, por su parte, no ha mostrado oposición a las mismas. Los mecanismos informales, entonces, no representan tampoco un obstáculo para la implementación de la política; por el contrario, son una manera de crear el ambiente propicio para su desarrollo.

Tenemos, así, que ambos tipos de mecanismos que sirven como marco de articulación a la relación Estado-Universidad parecen ser favorables a la implementación de la política propuesta; no obstaculizan la cooperación entre ambos actores ya que los objetivos de la institución educativa parecen ser coincidentes con los objetivos del Estado. Las implicaciones y significados que esto tiene dentro de nuestro análisis, se verán a continuación.

#### 4.5 Impacto político, en la UNAM, de las medidas adoptadas.

La serie de interacciones entre los diversos grupos de interés, como ya se dijo, no han obstaculizado la coordinación-cooperación entre el Estado y la UNAM para una implementación exitosa de la política de Educación Superior. Sin embargo, viejos problemas han impedido que su aplicación se lleve a cabo con una total eficacia.

Los grupos al interior de la Universidad se han cerrado aún más en la defensa de sus intereses, lo cual se ha manifestado principalmente entre los académicos a raíz de los diversos programas de estímulos que se han creado, los cuales no han funcionado como el importante mecanismo de motivación que se esperaba; su bajo monto no soluciona los problemas económicos del personal académico, y se han convertido en un trámite burocrático más que éstos deben cumplir.

La organización estudiantil se ha desarticulado también, debido en gran parte a que las tendencias impuestas por el contexto internacional (principalmente) han acentuado una visión individualista en la que los intereses de grupo pasan a segundo término, y sólo son retomados cuando algún "privilegio" de gran relevancia se ve amenazado (como fue el caso del intento de elevar las cuotas en 1992).

Por otra parte, y dadas las difíciles condiciones que los diversos topes salariales impuestos en los sucesivos pactos

económicos han ocasionado, el sector administrativo también muestra indiferencia hacia los asuntos universitarios de carácter general, se concentran aún más en los concernientes a su situación como gremio; al igual que los investigadores, quienes ahora ven al sector industrial como aquél a quien tienen que dirigir sus mayores esfuerzos para que sus proyectos se vean favorecidos con el apoyo financiero.

En términos de clientela, puede decirse que se han impuesto los intereses de aquélla correspondiente al Estado (es decir, el sector productivo), mientras que los de aquélla correspondiente a la UNAM (comunidad universitaria) han sido postergados mediante mecanismos reguladores del intercambio político (como la persuasión, la negociación e incluso la coerción); que han posibilitado la regulación del conflicto. Tal ha sido el impacto que ha tenido la política de educación superior. La permanencia de ésta situación será, a su vez, la garantía de la subsistencia de sus lineamientos.

Finalmente, cabe señalar que, aunque por ahora nos hemos enfocado en el impacto de tipo político por ser el más visible hasta el momento, esto no quiere decir que no puedan existir otros de diversa índole (económicos, sociológicos, etcétera) y que quizá se manifestarán más claramente en el mediano o largo plazo. Resaltar el impacto político resultaba especialmente importante en el caso de la UNAM dada su ubicación dentro del espectro social y, además, porque atravesó recientemente por un proceso que tenía como objetivo final su transformación

para lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

En ese sentido, mediante el enfoque de Relaciones Intergubernamentales, se pretendió realizar una aproximación al efecto que tuvo sobre la UNAM la coincidencia de estos dos factores extraordinarios: la confluencia de los grupos de interés existentes en su interior en busca de un objetivo común (impactar en la relación Estado-UNAM), y el arranque de una nueva propuesta educativa.

## CONSIDERACIONES FINALES

La educación superior, como parte del Sistema Nacional de Educación, comparte la problemática de otros niveles educativos, la diferencia radica en que (debido a su papel de etapa terminal del proceso educativo) muestra una mayor vulnerabilidad a las modificaciones del exterior; además, la pluralidad que se da a su interior le imprime características de mayor polarización ideológica. A esto hay que añadir que una Universidad no es una institución unitaria, se encuentra compuesta por numerosos organismos que interactúan de diversas formas.

En el caso de las universidades públicas existe una estrecha relación con el Estado, principalmente debido a la fuerte dependencia financiera que guardan respecto a éste; que a su vez ha permanecido atento para mantener bajo control la alta politización en la comunidad de dichas instituciones.

El contexto internacional y el propósito modernizador del gobierno actual determinaron, en gran medida, el que se reconociera a la educación superior su papel estratégico dentro del desarrollo nacional y su reclamo de una definición de políticas claras y coherentes.

El impacto que el TLC tendrá sobre las universidades nacionales, está estrechamente vinculado con las asimetrías existentes entre los países firmantes y que ahora se verán

agudizadas; es necesario, entonces, que el intercambio (que desde hace tiempo se realiza) en materia de educación universitaria esté regulado de tal forma que los sistemas educativos puedan complementarse y apoyarse mutuamente.

Por ello se intentó, primero, promover una serie de cambios al interior de las IES públicas nacionales que hagan más flexibles los intercambios entre ellas, y que possibiliten su posterior cooperación con las instituciones extranjeras cuya presencia en nuestro país se incrementará (se espera una importante afluencia de sucursales de universidades norteamericanas y canadienses). Este objetivo explica el que se pretenda insertar en las universidades públicas una mentalidad más empresarial, sobre todo en el sentido de productividad y competitividad.

Ante este panorama, las universidades públicas mexicanas deben ser capaces de responder a la cambiante dinámica del avance científico-tecnológico (la educación continua cobrará una especial importancia); sin embargo, su estrategia deberá ser acorde a las características históricas particulares del Sistema Mexicano de Educación Superior atendiendo, además, las necesidades sociales acumuladas. La competencia técnica es sólo uno de los aspectos que traerá consigo el TLC, pero en su atención no deben dejarse de lado las responsabilidades sociales y políticas.

Se requerirá también, urgentemente, una actualización de los planes de estudio, y se hará necesario un mayor conocimiento de los aspectos bilaterales (o multilaterales) de la relación con Estados Unidos y Canadá.

Para poder evitar los riesgos que el Tratado implica, las acciones de la educación superior debían vincularse con el proyecto nacional de desarrollo económico y social aportando propuestas críticas e innovadoras que posibilitaran la aplicación de las estrategias ya existentes o el diseño de otras nuevas. El nuevo escenario planteado por el TLC reclamaba una nueva relación de las IES públicas con el Estado.

Este último fue el actor que mayor actividad demostró durante este período. Su creciente interés está orientado a la utilización de instrumentos de política para alcanzar metas de un grupo en particular, a través de instancias ya existentes (SINAPPES) y de la creación de otras nuevas (CONAEVA). Mediante estas instancias (y gracias a la cooperación, en distintos grados, de los diversos rectores), ha logrado estrechar su control sobre las variables básicas del Sistema de Educación Superior.

El modelo educativo planteado se basó en el concepto de calidad que pretendía realizar cambios estructurales para dar lugar a una educación moderna, más eficaz e integrada al ritmo del desarrollo económico. Las acciones delineadas para tal

propósito tuvieron como eje la evaluación de las Instituciones de Educación Superior (IES), para elevar sus niveles de calidad.

Los mecanismos de evaluación, sin embargo, no han demostrado su eficacia a nivel correctivo y estimulativo; parecen haberse quedado en el aspecto informativo, dándole menos importancia al resto de sus funciones. Además, no consideran la base de recursos de la cual parten las distintas instituciones educativas para alcanzar sus objetivos.

Pero este modelo llevaba implícito el riesgo de fortalecer la polarización de los diversos grupos o sectores involucrados, si no era capaz de diseñar estrategias adecuadas en las que pudiesen participar tanto las élites administrativas como la comunidad universitaria en general (académicos, estudiantes, etcétera). Esto parece ser lo ocurrido en el caso específico de la UNAM.

A pesar de que durante este período se realizó el Congreso Universitario, visto como la primera gran oportunidad para que los grupos a su interior pudiesen participar en la construcción de un ambiente propicio para la cabal realización de sus funciones básicas, éste finalmente funcionó como mecanismo legitimador de la adopción de las medidas oficiales. La paulatina desarticulación de las diversas organizaciones surgidas durante el movimiento estudiantil propició que la rectoría (y de manera indirecta, el Estado) recuperara gran

parte del control político que había perdido sobre la Universidad.

Los avances resultantes fueron mínimos, al igual que los cambios. Al paso del tiempo pudo verse que en términos generales todo siguió igual. Se esperaba que la transformación de la UNAM tuviera eco en el resto de las universidades que integraban el Sistema de Educación Superior, dado su papel de parámetro a seguir dentro del ámbito educativo. Sin embargo, la ansiada reforma universitaria no logró cristalizar en cambios verdaderamente significativos.

En consecuencia, dada la incapacidad de la Universidad más importante del país para reformarse, serían las políticas gubernamentales las que tendrían mayor peso en la definición del rumbo de la educación superior.

Respecto a las otras instituciones de educación superior, la mayoría de los rectores han adoptado la ideología modernizadora propuesta por Salinas para la educación superior; el grado en que han podido hacerlo ha dependido, en gran medida, de la correlación de fuerzas existente dentro de cada institución, el cual a su vez determina los rasgos que asume el liderazgo del rector. La iniciativa de un rector no es suficiente para que la política pueda implementarse.

Como consecuencia de la actual política de educación superior, el papel de los rectores ha evolucionado hasta convertirlos en

instituciones un cierto prestigio que les permita competir por los recursos que otorga el Estado o la iniciativa privada.

En el caso del rector de la UNAM, José Sarukhán, se mostró desde el inicio de su administración la voluntad de cooperar en el diseño de políticas de evaluación contribuyendo, así, a que el Estado asumiera su papel de guardián de la calidad y la eficiencia, a la vez que preservando su influencia política como autoridad de la máxima casa de estudios del país.

La figura rectoral salió fortalecida del Congreso Universitario, aun cuando todo parecía indicar que se había debilitado considerablemente. Este fortalecimiento del liderazgo académico representado por el rector ha permitido que, a pesar de su alto nivel de politización, hasta ahora la UNAM haya transitado tranquilamente hacia la adopción de las nuevas políticas y, en consecuencia, muestre tendencias a convertirse en una universidad investigadora.

Este proceso podría revertirse si se diera nuevamente una coalición entre administrativos, sector estudiantil y académicos que significara una importante oposición a estas políticas. Una articulación de este tipo entre los diversos grupos de interés que coexisten al interior de la UNAM presionaría para que la dirección ejercida por el rector fuese más moderada y el establecimiento de nuevas políticas más flexible.

Sin embargo, es poco probable que todos estos sectores pudieran coincidir nuevamente alrededor de un objetivo común, debido a la desarticulación en que se encuentran actualmente: de nuevo es únicamente el STUNAM quien cuenta con capacidad organizativa, aunque también ya bastante mermada.

El proceso de descentralización administrativa dirigido hacia las ENEP y la FES, iniciado en 1990, representa un importante esfuerzo de autogestión que era necesario en una institución de las dimensiones de la UNAM; aunque en términos de organización de grupos, puede representar también una atomización aún más marcada de los diversos sectores.

Por otra parte, un nuevo actor está cobrando fuerza a raíz de la aplicación de la nueva política de educación superior: el sector productivo. Al otorgársele un papel de gran relevancia dentro del proceso de modernización, se le ha capacitado también para intervenir más directamente en situaciones que antes observaba sin participar activamente en ellas.

En lo que se refiere a educación superior, el sector empresarial ya no se limita a apoyar el surgimiento de universidades privadas con una orientación claramente gerencial, sino que ahora, basándose en la insistencia gubernamental de que este sector tenga una mayor vinculación con las IES públicas, busca también influir en las actividades de éstas. Sus intentos se dirigen principalmente hacia la investigación a la que pretenden orientar a fin de que sus

resultados le sean rentables. En este sentido, paulatinamente este grupo se ha visto fortalecido, y pretende tener una participación más abierta en la definición de la política de educación superior para el próximo sexenio.

Prueba de ello son las declaraciones y posturas que han mostrado recientemente, primero a finales de 1993 a propósito de la Reunión Trinacional (México, Estados Unidos, Canadá) de Educación Superior realizada en Vancouver, durante la cual diversos empresarios y ejecutivos se quejaron de la incompetencia prevaleciente en las universidades públicas. De dicha Reunión surgió el Programa de Colaboración de la Educación Superior en Norteamérica, cuyo punto principal es la integración de la iniciativa privada al desarrollo de la educación superior.

Otra de las circunstancias que propició la externación de opiniones por parte del empresariado en lo que se refiere a educación superior, fue el informe rendido por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE, a la cual México ingresó recientemente) sobre el estado de la Ciencia y la Tecnología en nuestro país.

Dicho reporte plantea propuestas como separación de las preparatorias de las universidades, eliminación del pase automático, incremento de colegiaturas e implantación de bonos económicos para que los estudiantes paguen sus cuotas.

Las autoridades en materia educativa, al dar a conocer dicho documento, enfatizaron en su carácter de recomendación y en que de ninguna forma existe la obligación por parte del gobierno mexicano de acatar tales medidas. Asimismo, el rector Sarukhán manifestó que algunas de ellas (como la diversificación de las fuentes de financiamiento y el propiciar que aumente la matrícula en carreras relacionadas con ciencia y tecnología) ya se aplican en la Universidad, y que, por el momento, no se tiene contemplado el aumento de cuotas ni la separación del bachillerato que recomienda la OCDE.

No obstante, no se descartó discutir la posibilidad de adoptar en el mediano plazo aquellas medidas que se consideraran viables de acuerdo al contexto académico, político y financiero nacional.

Las tendencias mostradas durante nuestro periodo de estudio apuntan precisamente a ello. Los vínculos entre las burocracias centrales de las universidades, el sector empresarial y el Estado se han estrechado y sólo es necesario un contexto político más favorable para hacer factible su concreción. En consecuencia, la pretensión de mayor intervención por parte de los empresarios, que han percibido lo importante y útil que la UNAM les puede ser, tiene altas probabilidades de éxito.

Todo esto ha tenido como consecuencia el que las IES privadas

hayan tomado ventaja sobre las universidades públicas. El financiamiento que éstas últimas reciben se ha visto rebasado por el crecimiento de la matrícula, y aún cuando se han firmado algunos convenios, las nuevas fuentes de financiamiento requerirán tiempo para consolidarse y llegar a significar un apoyo importante.

El desplazamiento gradual que están sufriendo las universidades públicas respecto a sus homólogos del sector privado tiene gran importancia, dado que sus implicaciones van más allá de la calidad y caen en el terreno de la formación del pensamiento. Esto resulta especialmente peligroso en lo que se refiere a formación de cuadros dirigentes: este proceso podría determinar una mentalidad conservadora lejana a las necesidades populares. La formación otorgada por las universidades públicas, en cambio, tiene más posibilidades de originar una visión nacionalista y democrática del desarrollo nacional.

En el ámbito gubernamental, esta mayor participación de las instituciones privadas es vista como un enriquecimiento y una diversificación de las opciones que se ofrecen en materia de educación superior, y se considera falaz la idea de que estén sustituyendo a las universidades públicas, puesto que su naturaleza y la función que cumplen dentro del espectro social es distinta y tienden más bien a complementarse.

Sin embargo, los hechos demuestran lo contrario, y la

2situación podría acentuarse cuando (como consecuencia del Tratado de Libre Comercio) proliferen en nuestro país universidades norteamericanas y canadienses. Ante esto, es necesario vislumbrar cuáles serían las alternativas de la educación superior pública.

Las universidades públicas requieren del apoyo del Gobierno Federal para lograr un cambio que no tienda a privatizar la investigación, es decir, que regule la vinculación con el sector productivo; que diversifique la matrícula sin darle una orientación meramente tecnologicista; que evite, en síntesis, que la educación superior se convierta en un elemento más regulado por el mercado.

Cabe señalar que el apoyo gubernamental no será de ningún modo suficiente. Dentro de las IES públicas, (sobre todo dentro de la UNAM, debido a sus dimensiones y a su importancia) los cambios están determinados en gran medida por la dinámica de las relaciones políticas entre los grupos que la conforman, y de éstos con el exterior.

Los actores universitarios deben dejar a un lado sus posturas individualistas y/o de grupo para pugnar porque las IES públicas no sean aún más relegadas. Debe recuperarse la noción de Universidad como empeño colectivo en el logro de objetivos sociales específicos.

Aunque no es deseable que las casas de estudios se privaticen,

tampoco puede asumirse un rechazo total hacia el sector privado o empresarial; pueden vigilarse los vínculos que con él se establezcan y retomarse algunos de sus conceptos para adaptarlos a la formación universitaria (las actitudes empresariales podrían servir, por ejemplo, para que los universitarios asumiesen sus actividades en forma más emprendedora).

Lo esencial es que los grupos de interés asuman posturas más flexibles que permitan a las universidades responder a las rápidas transformaciones de nuestro entorno. Para ello se requiere que los propios universitarios recuperen la conciencia de la importancia de su papel, y se requiere también, lógicamente, de una mayor voluntad política entre los diversos actores que intervienen en educación superior.

La sociedad, en su calidad de proveedora de recursos y de instancia hacia la cual se dirigen los resultados del Sistema de Educación Superior, debe involucrarse más activamente en el proceso por el que éste atraviesa actualmente. El contexto nacional actual hace posible esta mayor participación social. El interés de la sociedad civil por hacer valer su presencia como actor relevante en el escenario nacional, se ha expresado ya en el surgimiento de diversos organismos (las llamadas Organizaciones no Gubernamentales). Sería conveniente que alguno de ellos se involucrara con mayor fuerza en la definición de los lineamientos de política de educación superior para el siguiente sexenio.

La estrategia necesaria para hacer compatibles los objetivos de modernidad, crecimiento económico con estabilidad y mayor equidad al interior de la sociedad, no puede ser impuesta autoritariamente; debe ser resultado de un pacto social establecido entre aquellos que pagan los costos de la política y aquellos que reciben sus beneficios. Esto disminuiría la posibilidad de conflicto y ubicaría a la educación superior totalmente como una política distributiva.

Mucho se ha dicho acerca de que el actual grupo gobernante se ha empeñado en un proceso de destrucción de viejas instituciones y formas de administrar la vida nacional, con el propósito de construir otras nuevas que posibiliten nuestro tránsito hacia la modernización. En este sentido, se ha pretendido cambiar las relaciones Estado-Universidad, convirtiendo al primero en un vigilante, un evaluador racional; pero que no comprende la complejidad intrínseca de una institución como la UNAM.

Durante los tres años que abarca nuestro período de estudio, el dinero que se ha destinado a educación superior se ha incrementado (si bien no en la medida en que se requiere); sin embargo, a diferencia de sexenios anteriores no ha sido un incremento general, sino más bien selectivo, basado en criterios de productividad y competitividad para el financiamiento de programas, proyectos de investigación y los ya mencionados estímulos individuales.

Por otra parte, la efectividad de los mecanismos de evaluación ha sido limitada. No han contribuido significativamente en la elevación de la calidad académica de las IES. Podría esperarse más de esta medida, puesto que se considera su aplicación a largo plazo, siempre que sus criterios se establezcan con mayor claridad.

Es muy probable que la participación de las IES privadas siga aumentando aunque sólo sea ligeramente (ver Anexo 5), y que su presencia se siga fortaleciendo principalmente en el área administrativa y en las ciencias sociales ligadas a las tareas de dirección; este hecho, en combinación con la mayor participación del sector productivo en universidades públicas, fortalecerá el nivel de influencia del grupo de interés que los empresarios representan.

Hemos podido comprobar que sin llegar a la privatización, se ha propiciado la intervención de nuevos actores en el ámbito de la educación superior. Los empresarios asumen un papel más relevante dentro de la lógica de mayor vinculación de las universidades con el sistema productivo.

El método de Relaciones Intergubernamentales permitió establecer que la política instrumentada para estrechar el control sobre las instituciones educativas públicas a nivel superior no contempló aspectos sustanciales que transformarían la relación entre éstos y el Estado.

Aplicando las categorías de este enfoque de Políticas Públicas al caso de la UNAM (la institución representativa por excelencia de lo que ocurre en la educación superior mexicana), se observa que este modelo educativo fortaleció la polarización de los diversos grupos, ya que no fue capaz de diseñar estrategias adecuadas para la participación de los mismos.

Como se señaló, aquí analizamos únicamente el impacto que esta política ha tenido sobre la UNAM principalmente en términos políticos, así convenía por las características de la institución y por las del método que se aplicó. Además, se consideró que este ha sido el impacto más visible hasta el momento; los impactos de otro tipo, que indudablemente existen, y que quizá puedan apreciarse más claramente en el mediano o largo plazo, podrán ser analizados en trabajos posteriores.

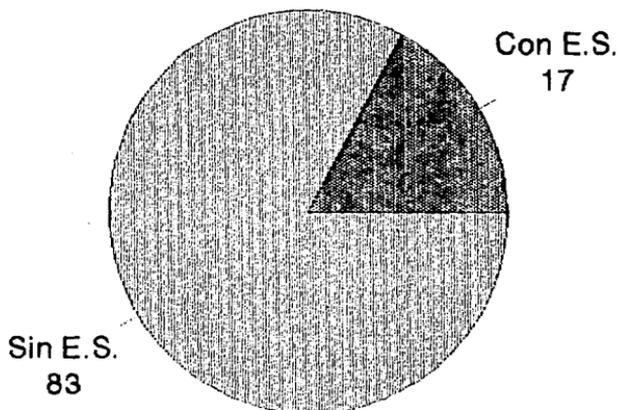
**TESIS SIN PAGINACION**

**COMPLETA LA INFORMACION**

**ANEXOS**

**PERSONAS ENTRE 18 Y 25 AÑOS CON INSTRUCCION A NIVEL SUPERIOR**  
DISTRITO FEDERAL

---

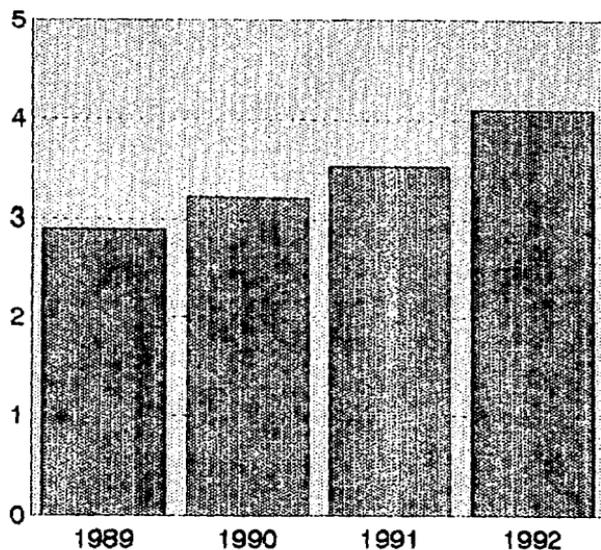


**PORCENTAJE**

Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda 1990

# GASTO EDUCATIVO COMO PORCENTAJE DEL PIB

(RELACION GASTO FEDERAL-PIB)



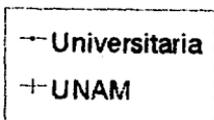
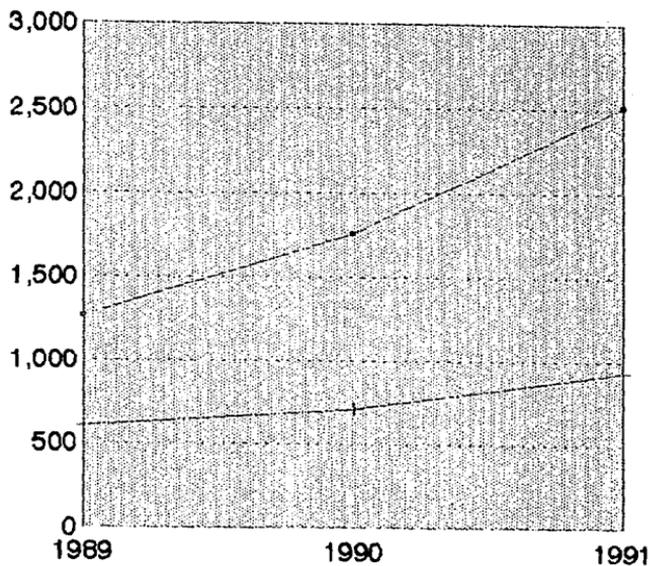
 PORCENTAJE

ANEXO 2

Fuente: Confluencia. Boletín de la ANUIES. Dic. 1993

# GASTO FEDERAL EJERCIDO EN EDUCACION SUPERIOR

(MILES DE MILLONES DE PESOS)

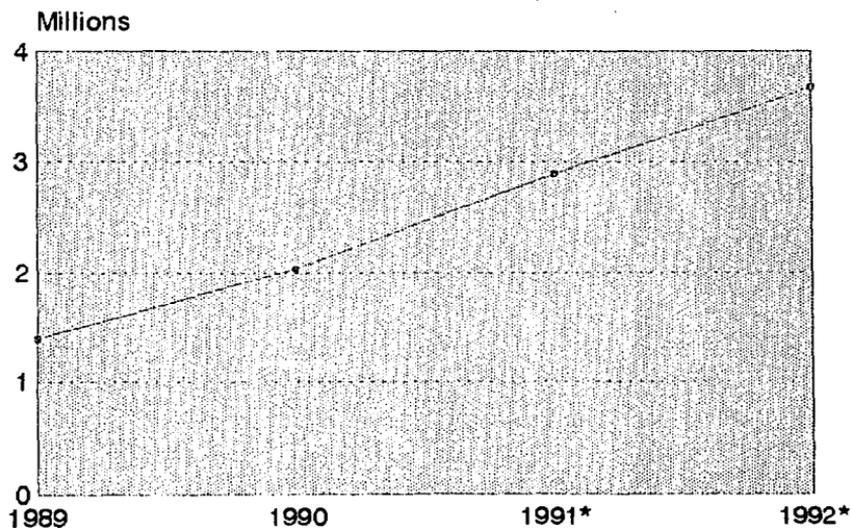


ANEXO 3

Fuente: IV Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos

## GASTO FEDERAL EJERCIDO EN CIENCIA Y TECNOLOGIA

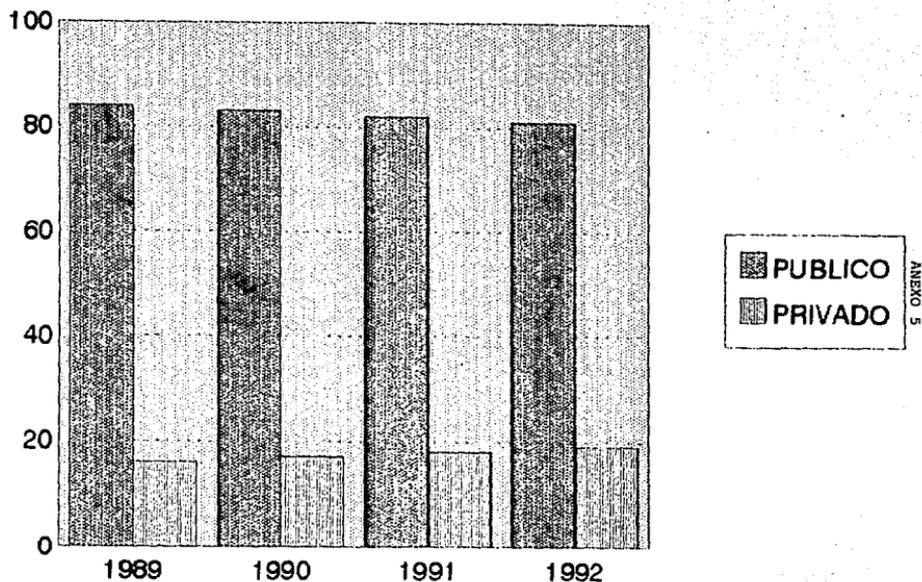
(MILLONES DE PESOS)



Fuente: IV Informe de Gobierno. Anexo Estadístico

\* Autorizado

POBLACION ESCOLAR DE LICENCIATURA UNIVERSITARIA Y TECNOLOGICA POR REGIMEN  
(PORCENTAJE)



Fuente: ANUIES. Anuarios Estadísticos 1989-1992

**BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA BASICA

### CAPITULO I

- \* AGUILAR Villanueva, Luis. "Política pública y gobierno del Estado", en Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, Año 2. No. 4. Oct. 1990, p. 233-255
  
- \* ----- . Primera antología de Políticas Públicas: el estudio de las Políticas Públicas. Porrúa, México 1992 p. 149-179
  
- \* BAZUA, Fernando/Giovanna Valenti. "Hacia un enfoque amplio de política pública", en Revista de la Administración Pública No. 84, INAP, México 1993
  
- \* CHALMERS, Douglas. "The politicized state in latin america" en J. Malloy (ed.) Authoritarianism and corporatism in Latin America. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1977
  
- \* GRINDLE, Merilee & John W. Thomas. "Policy makers, policy choices, and policy outcomes: the political economy of reform in developing countries", en Policy Sciences Review, No. 22, 1989 p. 213-248

- \* HECLO, Hugh. "Review article: policy analysis", en British Journal of Political Science, Vol. 2, Part I, January 1972, Great Britain p. 83-108
- \* LINDBLOM, Charles. El proceso de elaboración de las Políticas Públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP). Colección Estudios, Serie Administración. Miguel Angel Porrúa ed.. Madrid 1991.
- \* MENDEZ, José Luis. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas", en Foro Internacional, Vol. XXXIII, No.1. México 1993.
- \* MENY, Ives/Thoening. Las Políticas Públicas. (Ver. esp. Francisco Morata), Ed. Ariel Ciencia Política. Barcelona 1992.
- \* MORATA, Francesc. "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales", en Documentación Administrativa, No. 224-225, INAP, México, Oct. 1990 Mar. 1991 p. 153-166
- \* WILSON, James. "The policy making process", en Wilson American government: institutions and policies. Lexington Mass.. D.C. Heath and Company, Harvard University, Second Edition, USA 1983 p. 410-423

- \* WITTRICK y de Leon. "Policy as a moving target: a call for conceptual realism", en Policy Studies Review, Vol. 6, No. 1, August 1986, Arizona State University p. 44-60

## CAPITULO II

- \* II CONGRESO NACIONAL DE INVESTIGACION EDUCATIVA. La investigación educativa en los ochenta. Perspectiva para los noventa. Estados de Conocimiento, Cuaderno 19, Políticas educativas y científicas, México 1993
- \* DIDRIKSSON, Axell. "Algunos ejemplos internacionales de como sí es posible financiar a la educación superior", en Reforma y Utopía, No. 7, U. de Guadalajara, México 1992, págs. 77-86
- \* GILLY, Adolfo. "Hacia el Congreso Universitario", en Nexos, No. 116, Año X, Vol. 10, Agosto 1987.
- \* GUEVARA Niebla Gilberto. "La UNAM y la Nación" en Universidad Nacional y economía. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM-Porrúa, México 1990.
- \* -----, "La Reforma Universitaria en México", en Manuel Barquín/Carlos Ornelas (compiladores). Superación académica y reforma universitaria. UNAM, Coordinación de Humanidades, México 1989.

- \* MARTINEZ DELLA ROCA, Salvador. "Política, educación superior, investigación y desarrollo nacional, 1980-1990", Tesis de doctorado, FCP y S. UNAM, México 1991
- \* -----, Educación superior y desarrollo nacional, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1992.
- \* PACHECO, Teresa/Roberto Arizmendi. "La planeación de la Educación Superior en México y su contexto económico, político y educativo", en Pensamiento Universitario, Nueva Epoca, No. 72 México 1989 p. 21-24

### CAPITULO III

- \* ALONSO Concheiro, Antonio. "Transformación de la estructura productividad y opciones de desarrollo científico y tecnológico", en Universidad Nacional y economía, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM-Porrúa, México 1990 p. 163-193
- \* -----, "El porvenir de la educación en México" en Pablo González Casanova (Coord.) México hacia el 2000: desafíos y opciones, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela 1989 p. 311-338
- \* II Congreso Nacional de Investigación Educativa, Op. Cit.

- \* DELVALLE, Jorge. "Las universidades y el Tratado de Libre Comercio", en Gilberto Guevara Niebla y Néstor García Cancilini (Coord.), La educación y la cultura ante el Tratado de Libre Comercio, Fundación NEXOS, Nueva Imagen, México 1992 p. 95-144
- \* PAYAN Figueroa, Carlos. "Escolaridad, fuerza de trabajo y universidad frente al Tratado de Libre Comercio" en Guevara/García, Op. Cit. p. 73-94
- \* PONCE, Dolores/Antonio Alonso. México hacia el año 2010: política interna, Editorial Limusa Noriega, Centro de Estudios Prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra A. C., México 1989

#### CAPITULO IV

- \* ANUIES. Anuarios Estadísticos 1988-1992, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior, México
- \* ARREDONDO, Víctor. "La estrategia general de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior: resultados preliminares", en Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: experiencias en distintos países, SEP, México 1992 p. 157-170

- \* CARPIZO, Jorge. FORTALEZA Y DEBILIDAD DE LA UNAM. UNAM, México 1986
- \* "Consolidación y desarrollo del sistema nacional de educación superior". Documento aprobado en la XXIII Asamblea General de la ANUIES, Revista de la Educación Superior No. 73, Ene-Mar. México 1990
- \* GUEVARA Niebla, Gilberto. "La Universidad en diálogo con su entorno" en El proceso de transformación y superación académica de la UNAM. Cuadernos de Legislación Universitaria, No. 5, Vol. III, Enero-Abril. México 1988
- \* INEGI. Distrito Federal. Resultados definitivos XI Censo General de Población y Vivienda 1990. México 1991
- \* KENT Serna, Rollin. Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM. Ed. Nueva Imagen, México 1990.
- \* MARTINEZ della Roca, Salvador. Educación superior y desarrollo nacional. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. México. 1992
- \* MELGAR Adalid, Mario. Educación superior. Propuesta de modernización. Fondo de Cultura Económica. México 1994
- \* Poder Ejecutivo Federal. Programa para la Modernización

Educativa 1989-1994. México 1989

- \* SALINAS de Gortari, Carlos (Discurso). "El futuro de la educación superior: dos proyectos", en Universidad Futura, Vol. I, No. 1. México, Nov. 1988-Feb. 1989
- \* SARUKHAN, José. DISCURSOS 1989. UNAM, Coordinación de Humanidades, México 1990
- \* ----- Proyecto de universidad. UNAM, Dirección General de Información, México 1990

**HEMEROGRAFIA BASICA**

- \* Excelsior. "Demanda la CONCAMIN revisar a fondo el Sistema Universitario", 03-IV-1988
- \* El Financiero. "Estancado el subsidio oficial a la UNAM, para este año", análisis de Mauricio Flores Arellano, 07-VI-1990
- \* La Jornada. "UNAM: ¿Todo el poder al conservadurismo?", Sergio Zermeno 14-V-1990

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

### CAPITULO I

- \* ATKINSON/Coleman. "Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies", en British Journal of Political Sciences, Vol. 19, Part 1, Enero 1989 p. 47-67
- \* CHRISTIANSEN, Lars y Keith Dowding. "Pluralism or state autonomy? The case of amnesty international (british section): the insider/outsider group", en Political Studies, Vol. 42, No. 1, Political Studies Association of the United Kingdom, Marzo 1994 p. 15-24
- \* MANLEY, John F. "Neopluralism: a class analysis of pluralism I and pluralism II", en The American Political Science Review, Vol. 77, Junio 1983 p. 368-383
- \* Martínez Silva, Mario (Coord.). Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en C. P. y A. P.. México 1980
- \* WALDO D. "A theory of public administration means in our time a theory of politics also", en N. Lynn y A. Wiliamsky, Public administration, the State of the discipline. Chatam House Publishers, New Jersey, 1990. CAP. IV, págs. 73-83

- WRIGTH, Deil. "Del federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local". p. 5-29

## CAPITULO II

- ALEJO, Francisco Javier. "La educación, la modernidad económica y la equidad", en Universidad Nacional y cultura. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM-Porrúa, México 1990.
- ANUIES. "Consolidación y desarrollo del sistema nacional de educación superior". Documento aprobado en la XXIII Asamblea General, Revista de la Educación Superior No. 73, Ene-Mar 1990.
- AZUELA, Arturo. "El desafío de la Educación Superior", en Universidad Nacional y economía. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM-Porrúa, México 1990.
- BAZUA, Fernando/Giovanna Valenti. "La educación superior en el México de fin de siglo: cinco problemas y una política estratégica". en Argumentos. Estudios críticos de la sociedad. UAM-Xochimilco, No. 14, México, Dic. 1992, págs. 51-80

- \* BOJALIL, Luis F. "Evaluación del Posgrado en México", en Universidad Nacional y economía, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM-Porrúa, México 1990.
- \* RANGEL Guerra, Alfonso. "La educación superior en México". El Colegio de México. Jornadas 86. 2a. ed., México 1983.
- \* VILLORO, Luis. "Signos políticos". Ed. Grijalbo, Colección 70, 3a. serie, México 1974.

### CAPITULO III

- \* AGUILAR Camín, Héctor. Después del milagro. Editorial Cal y Arena. 3a. ed., México 1989
- \* AZUELA, Arturo. (Coord.) Universidad Nacional y cultura. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM-Porrúa, México 1990 p. 13-30
- \* BASANEZ, Miguel. La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990. Siglo XXI, 8a. ed., México 1990
- \* BAZUA y Valenti. Op. Cit.
- \* SAFA P. y E. Nivón. "La educación y el Tratado de Libre Comercio: de la crisis a las perspectivas" en

#### CAPITULO IV

- \* -----, "Confluencia", Boletín de la ANUIES, Año 1, No. 10, México Diciembre 1993
- \* DEL VILLAR, Luis. Los que mandan, Ed. Quehacer Político, México 1990
- \* GUEVARA Niebla, Gilberto. La rosa de los cambios. Breve historia de la UNAM, Ed. Cal y Arena, México 1990.
- \* HAYASHI Martínez, Laureano. La educación mexicana en cifras, Libros de El Nacional, México 1992.
- \* KENT Serna, Rollin. What is changing in mexican public universities in the face of recent policy initiatives for higher education, Association for the study of higher education, 18th. Annual Conference, Pittsburgh, Nov. 4-7 1993
- \* Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México 1989
- \* -----, Cuarto informe de gobierno. Anexo estadístico, México 1992

## HEMEROGRAFIA COMPLEMENTARIA

- \* El Financiero. "Industria y desarrollo nacional". Jorge Kahwagi. Ponencia presentada en el encuentro nacional de industriales, 04-X-1989
- \* -----, "Separar la política de la academia, clave para una buena relación Estado-Universidad", 19-X-1989
- \* -----, "Coparmex, instrumento de modernización y cambio". Jorge Ocejo Moreno. LV Asamblea Nacional Ordinaria de la Coparmex, 24-X-1989
- \* -----, "Saturado de propuestas sigue el Congreso de la UNAM", 21-V-1990
- \* -----, "Incompetencia y anacronía educativa, dicen empresarios", 11-XI-1993
- \* El Nacional. "UNAM: Cotizar para avanzar". Raúl Trejo Delarbre, 14-VI-1992
- \* Uno más Uno. "Nostalgias del CEU al ceu", Lino Contreras, 14-VI-1992
- \* Gaceta UNAM. "Descentralización para consolidar grupos académicos de calidad", No. 2 467, Mayo-03-1990, p. 2-3

\* -----, "Descentralizar implica formar profesionales bien capacitados", No. 2 497, Agosto-30-1990, p. 2-3