



Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Filosofía y Letras  
Colegio de Pedagogía

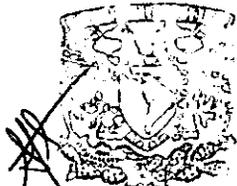
Tesis

Universidad Nacional y gobierno en México.  
La gestión del rector José Sarukhán.

Para obtener el Título de Licenciada en Pedagogía  
que presenta Zaida Ma. Celis García

FACULTAD DE FILOSOFIA  
Y LETRAS

Asesora: Lic. Lourdes Chehaibar Náder



298236

COLEGIO DE PEDAGOGIA

Octubre de 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

*para Hugo y José María Casanova  
con todo mi amor.*

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. UNIVERSIDAD Y GOBIERNO. UN MARCO DE ANÁLISIS	11
1.1. Conformación de los sistemas universitarios y tendencias actuales	11
1.2. Los sistemas de educación superior en América Latina.	18
1.2.1. Expansión.	18
1.2.2. Diversificación.	21
1.3. Educación superior y Estado. Coordinación y organización de los sistemas.	25
1.3.1. Discusiones contemporáneas de la relación universidad-Estado	29
1.4. Marco de análisis	34
1.4.1. El enfoque de políticas públicas	35
1.4.2. Generación, ejecución y efectos de las políticas	37
CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA EDUCATIVA SUPERIOR EN LOS NOVENTA	41
2.1. Las políticas de educación superior en la gestión de Carlos Salinas.	44
2.1.1. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.	44
2.1.2. El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994	47
2.2. Las políticas de educación superior en la gestión de Ernesto Zedillo	62
2.2.1. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	62
2.2.2. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.	69
2.3. Factores críticos de la política educativa superior en los noventa	80
2.3.1. Atención a la demanda	80
2.3.2. Diversificación y consolidación de campos	83
2.3.3. Evaluación y criterios de calidad y eficiencia	87
2.3.4. Equidad	95
2.3.5. Financiamiento	97
2.3.6. Planteamientos de los Organismos Internacionales	101
CAPÍTULO 3. LA GESTIÓN DEL RECTOR JOSÉ SARUKHÁN	105
3.1. Panorama general	105
3.1.1. El Congreso Universitario de 1990	107
3.1.2. El cambio institucional. Planteamientos iniciales	115
3.2. Factores críticos de la política universitaria	121
3.2.1. Atención a la demanda	121

3.2.2. Diversificación y consolidación de campos	125
3.2.3. Evaluación y reorientación académica	142
3.2.4. Innovación	161
3.2.5. Financiamiento	166
3.2.6. Administración y reestructuración institucional	177
CONCLUSIONES	181
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	187

## AGRADECIMIENTOS

Para la realización de este trabajo conté con el invaluable apoyo institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Centro de Estudios sobre la Universidad y de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, Mi mayor agradecimiento a la UNAM.

Numerosas personas contribuyeron en muy diversas formas para la realización de este trabajo y aunque resulta difícil mencionar a maestros, amigos y compañeros, es imprescindible reconocer el apoyo académico y personal de Lourdes Chehaibar, Ángel Díaz Barriga, Alicia de Alba, Minerva Cruz, Mariana Arteaga y Alma Maldonado. De mi familia agradezco a Bere, a los Gómez García y, en la memoria, a Chelina.

Finalmente -y por supuesto no al último- mi agradecimiento por siempre para Ruth García y Juan José Celis.

## INTRODUCCIÓN

Durante la última década del siglo XX la Universidad Nacional Autónoma de México experimentó una serie de transformaciones que involucraron prácticamente la totalidad de las funciones y estructuras institucionales. Tanto en el terreno académico, como en la dimensión que articula a la administración y la política en la UNAM, se verificaron diversos cambios que dieron un nuevo perfil a la institución. En dicha década, prevaleció el sello del rector José Sarukhán quién ejerció el máximo cargo universitario por ocho años consecutivos.

En tal sentido, resulta de gran importancia conocer los aspectos centrales de dicha administración ya que en ellos se generaron nuevas formas y esquemas que determinan a la universidad actual y muy probablemente a la del futuro inmediato. Así, es posible indentificar dos elementos centrales en este escenario, el primero relacionado con el establecimiento de un nuevo contrato entre las universidades y el gobierno que obligó a las instituciones a realizar importantes cambios y el segundo enfocado al tipo de estrategias y acciones realizadas en la UNAM como factores determinantes para la modificación de prácticas institucionales y académicas.

Conviene señalar que a lo largo de su historia, la política educativa superior en México ha estado ligada a los planteamientos gubernamentales. En este sentido, la relación universidad-gobierno constituye el referente fundamental para aproximarse a la comprensión de la política de la educación

superior y este trabajo se centra en la caracterización de los principales factores que han definido dicha relación a lo largo de la década de los noventa.

Los antecedentes de dicha relación, en su versión contemporánea, pueden extenderse al periodo que va entre 1940 y 1970. En esos años, la relación universidad-gobierno daría cabida a un esquema en el cual las instituciones públicas recibían un financiamiento pleno por parte del estado y gozarían de una considerable autonomía, al menos en las cuestiones sustantivas, con respecto al gobierno.

A partir de los años setenta el conjunto educativo superior en México vivió, como otros sistemas universitarios de todo el mundo, un importante proceso de expansión y diversificación el cual expresaba de manera singular la presencia de las políticas gubernamentales en la vida universitaria. Posteriormente, la educación superior nacional recibiría los efectos de la fase recesiva de la economía nacional, así como la profundización de la problemática política nacional. Bajo tales condiciones las instituciones de educación superior, y particularmente la UNAM, se vieron ante una serie de presiones para incorporar procesos de reforma e innovación en función de las propias políticas gubernamentales.

La presencia gubernamental en la educación superior en el México contemporáneo, es particularmente clara en los documentos que definen las líneas de política a través de la planeación nacional. Como es sabido, en 1982, durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid, fueron realizadas

importantes modificaciones en el texto constitucional para garantizar la elaboración e implantación de un esquema de planeación nacional. Lo anterior resulta de especial significación para este texto pues los elementos centrales de análisis de la relación universidad y gobierno, son los derivados de los planes y programas gubernamentales generados durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo (los Planes Nacionales de Desarrollo, así como el Programa para la Modernización Educativa y el Programa de Desarrollo Educativo).

En este sentido, reflexionar acerca de la importancia del estudio de la gestión del rector José Sarukhán plantea una amplia gama de cuestionamientos al respecto, por ejemplo, ¿Cuál es la importancia de la gestión de Sarukhán en el escenario de la educación superior de los noventa?, ¿Porqué es importante estudiar tal gestión?, ¿Cuáles fueron las líneas principales de la política universitaria de los noventa?, ¿Existió una verdadera articulación entre las políticas universitarias y la política educativa superior en México?, ¿Cómo se articulan las políticas universitarias con las políticas nacionales?, ¿Las políticas universitarias de los noventa respondieron a alguna prioridad?. Estas preguntas, entre otras constituyeron motivaciones y temas de reflexión fundamentales para la realización de este trabajo.

En especial, para el campo educativo resulta de gran importancia estudiar los hechos de la educación superior en este periodo ya que constituyeron el enclave fundamental para los cambios que a nivel de procesos y de prácticas educativas se gestaron como factores esenciales de la universidad en la

década pasada; y que -como se ha señalado con anterioridad- se erigen como los elementos que le dan sustento a la universidad del nuevo milenio. Conviene señalar que esta investigación se nutre de manera principal de los estudios que se han generado en el novedoso ámbito de la educación superior, el cual se fundamenta en el campo más amplio de la educación, pero acude también a otros terrenos de las ciencias sociales.

Con base en lo anterior, este trabajo busca reflexionar acerca de la forma en que se relacionó la UNAM ante el gobierno durante la gestión del rector Sarukhán, y en términos formales el supuesto central es que las políticas institucionales durante la doble gestión de Sarukhán tuvieron una estrecha consonancia con las políticas gubernamentales redefiniendo a la Universidad Nacional a partir de criterios internos y externos a la propia institución.

La demostración de este supuesto tiene como base la descripción y el análisis de los principales documentos de política nacional emitidos a lo largo de los noventa y la descripción y análisis de los principales documentos y planteamientos de política universitaria durante la gestión sarukhanista. El trabajo también incluye el análisis bibliográfico de importantes obras sobre el tema universitario de esa década.

Este texto está estructurado en tres capítulos. En el primero se analizan las tendencias que caracterizaron a la universidad en la década de los noventa haciendo un énfasis especial en aquellos planteamientos que impactaron de manera directa a los sistemas universitarios y a las propias instituciones en América Latina. Así, el capítulo se divide en tres apartados. El primero de

ellos además de dar cuenta de las características principales que llevaron a la conformación de lo que hoy conocemos como los sistemas nacionales de educación superior en el mundo, desarrolla una caracterización general de la idea moderna de universidad surgida en el siglo XIX, hasta las tendencias actuales que aluden a la dimensión innovadora y adaptativa de las universidades. En el siguiente apartado, se describen y revisan las múltiples interpretaciones en relación a la coordinación y organización de los sistemas de educación superior contemporáneos en América Latina, poniendo un especial énfasis en las discusiones contemporáneas de la relación universidad-gobierno. En el último apartado de este capítulo se plantea un marco de conceptos y categorías que son de capital importancia para este trabajo.

El segundo capítulo aborda los planteamientos de política educativa contenidos tanto en los planes nacionales de desarrollo como en los programas sectoriales de los gobiernos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo. Se divide en tres apartados. En los dos primeros se describen y analizan las políticas en materia educativa superior de ambas gestiones gubernamentales. En el último apartado, se plantea una síntesis analítica de los puntos críticos de la educación superior en ambas gestiones, señalando con especial interés aquellos factores que guardan una estrecha relación con el análisis de la política universitaria.

Finalmente, el tercer capítulo aborda la problemática universitaria en el periodo 1989-1996. Este capítulo se divide en siete apartados. En el primero se aborda una visión general de la gestión del rector Sarukhán al frente de la

UNAM, señalando la importancia de la realización del Congreso de la UNAM, así como una breve descripción y análisis de los principales documentos de política universitaria que fueron determinantes para la gestión. En el segundo apartado se analizan las principales estrategias y acciones realizadas por la administración sarukhanista para llevar a cabo el proceso de modernización en la universidad y su correspondencia con las políticas gubernamentales en materia de atención a la demanda. En el tercer apartado, se desarrollan y analizan los procesos de diversificación y consolidación de los campos realizados en la universidad en los rubros de docencia, investigación y difusión. En el cuarto apartado se analizan las acciones que se realizaron en la universidad para desarrollar procesos de evaluación para estudiantes, profesores, investigadores y trabajadores administrativos. En el quinto apartado se desarrollan y analizan las estrategias y acciones de innovación que se generaron en los rubros de docencia e investigación. En el sexto apartado, dedicado al financiamiento, se analizan las políticas universitarias que se llevaron a cabo para orientar procesos de diversificación de financiamiento en la universidad. En el séptimo apartado se reseñan y analizan algunos de los principales procesos de cambio que se realizaron en la organización y administración de la institución.

Tales son los planteamientos preliminares de esta investigación que, no sobra decirlo, aspira a ser parte de las interpretaciones sobre la Universidad, sin pretender dar por concluido un tema que reclama la realización de profundas investigaciones.

## 1. UNIVERSIDAD Y GOBIERNO. UN MARCO DE ANÁLISIS

### 1.1. Conformación de los sistemas universitarios y tendencias actuales.

La conformación de los sistemas nacionales de educación superior está determinada por los procesos históricos y sociales que los rodean. Así, la renovación universitaria del siglo XIX, con respecto a las estructuras heredadas de la Edad Media, está directamente relacionada con el surgimiento de los estados nacionales y la ciencia moderna. Siguiendo a Ben David, es posible sostener que las reformas universitarias generadas durante el siglo XIX en el continente europeo, respondieron al impulso inicial de sustituir las antiguas instituciones superiores por escuelas especializadas dedicadas a la formación de profesionales y por academias en cuyo seno se cultivase la ciencia y el saber humanístico.<sup>1</sup>

De tal suerte, y bajo el cobijo del modelo alemán, tiene lugar el nacimiento de la *idea moderna de universidad*, cuyo principal propósito sería "la búsqueda del conocimiento y de la ciencia pura"<sup>2</sup>. Tal concepción, que ejercerá un gran impacto en la conformación de los modelos del siglo XIX -el propio modelo alemán, el francés, el inglés, y el estadounidense- derivaría a su vez en el

---

<sup>1</sup> Ben-David, J., y Zloczower, A., "Universidades y sistemas académicos en las sociedades modernas", en Ben-David, J., *et al.*, *La universidad en transformación*, Barcelona: Seix Barral, 1966, p. 9.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 36.

desarrollo "...de una institución crecientemente especializada y orientada hacia la investigación"<sup>3</sup>.

Sin embargo, es posible señalar que cada uno de los modelos universitarios, mantendría rasgos diferenciados en cuanto a la formación de los estudiantes. Así, el modelo alemán ó germánico se centraría en formar alumnos orientados a la investigación; el modelo francés pondría atención en la formación de los profesionales requeridos por el estado y las necesidades industriales; y el modelo inglés se enfocaría a la formación de hombres libres bajo una orientación humanista.<sup>4</sup>

Ya en el siglo XX y a partir de la posguerra, una serie de importantes cambios socioeconómicos a nivel mundial, demandaron que la universidad se transformara y respondiera a los nuevos retos sociales y políticos. En este sentido, una nueva etapa de la vida de la universidad comenzaba a vislumbrarse y la discusión sobre la función social con la que la universidad debía cumplir paulatinamente se fue convirtiendo en el punto esencial de los análisis contemporáneos.

Como ha señalado Casanova, uno de los precursores de la *idea moderna de universidad*, es Abraham Flexner quien argumentaba que:

---

<sup>3</sup> Perkin, H., "The Historical Perspective" en Clark, B., (Ed.) *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views*, Berkeley-Los Angeles-Londres: University of California Press, 1987, pp. 33-40. Cit. por Brunner, J., *Educación Superior en América Latina: Cambios y desafíos*, Santiago de Chile: FCE, 1990, p. 64.

<sup>4</sup> Casanova, H., *El gobierno de la universidad española*, (Tesis Doctoral), Facultad de Pedagogía, Universidad de Barcelona, 1996, pp. 31-41.

"Una universidad ...no está fuera, sino dentro del tejido social general de una época determinada... No es algo aparte, algo histórico...sino por el contrario...una expresión de la era, y una influencia que opera tanto en el presente como en el futuro..."<sup>5</sup>

Así, las discusiones sobre la universidad dejan de generarse desde la reflexión puramente filosófica, y comienzan a desarrollarse análisis sobre la universidad que implican al ámbito social en un sentido más amplio. En este sentido, Brunner ha señalado que, "...la configuración de lo que entendemos como el tipo moderno de educación superior es tributario de una variedad de elementos confluyentes."<sup>6</sup>

Conviene recordar que los sistemas universitarios de América Latina tuvieron un paulatino proceso de modernización el cual se nutrió en buena medida de las experiencias europea y estadounidense. En el caso de la Universidad Nacional de México, su fundamentación alude en particular al modelo alemán y al francés. Sin embargo, es este último el que habrá de ejercer una influencia determinante en la definición de la universidad mexicana.<sup>7</sup>

La universidad contemporánea, en suma, representa un tema de gran interés y trascendencia para las sociedades en que se encuentra inserta. Lo anterior implica énfasis y tomas de posición de una amplia diversidad y, en los estudios sobre la institución se puede encontrar desde posiciones que señalan el papel

---

<sup>5</sup> Flexner, A., *Universities: American, English, German*, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1994, p. 3, (Versión original Oxford University Press, 1930).

<sup>6</sup> Brunner, J., *Educación superior en América Latina: Cambios y Desafíos*, Santiago de Chile: FCE, 1990, p. 65.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 13-45.

de la universidad como un mecanismo reproductor de las desigualdades sociales hasta otras que proclaman la función de la institución en la movilidad social de los individuos y en el equilibrio social.<sup>8</sup>

Entre las décadas de los cincuenta y los noventa ocurrieron importantes cambios en la conformación, relación y conceptualización de los sistemas universitarios, los cuales fueron objeto de múltiples interpretaciones. Así, la idea de una universidad promotora del desarrollo y del crecimiento, se fue extendiendo en la gran mayoría de los países, los cuales fueron dando lugar a una nueva conformación de sus sistemas de educación superior.

Al respecto puede sostenerse que la universidad transitó desde una posición relativamente homogénea y centrada en sí misma, a otra que significó su apertura. En este sentido, Casanova señala que: "De la herencia elitista y relativamente unificada de los modelos decimonónicos, la universidad pasaría a caracterizarse por su expansión y diversificación".<sup>9</sup>

En la actualidad la universidad se encuentra inmersa en una serie de tensiones en las que se debate su compromiso ante la tradición o su carácter innovador; y en que se discute su papel frente al sector productivo o su responsabilidad ante el propio saber y la verdad.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Casanova, H., *El gobierno...* pp. 47-56.

<sup>9</sup> Casanova, H., "Universidad: racionalidad contemporánea", en Díaz Barriga, A., y Pacheco, T., (Coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 86, 1998, p. 193.

<sup>10</sup> Kerr, C., "A Critical Age in the University World: Accumulated heritage versus modern imperatives", *European Journal of Education*, Vol. 22, No. 2, 1987, p. 183.

Existe, en los términos de Gumport, un desplazamiento de la idea legitimadora de educación superior como una entidad social, hacia una idea que legitima a la educación superior como un complejo industrial.<sup>11</sup> Al menos en términos discursivos, parece estarse agotando el compromiso de la universidad en favor de la emancipación de los individuos y la sociedad, por una concepción universitaria más asociada a procesos fabriles en sus formas y fines.

Una de las tendencias más influyentes en los debates sobre la educación superior actual es la que se refiere a la necesidad de hacer adaptativas a las instituciones universitarias y en ese sentido destacan las aportaciones de Burton Clark quien señala:

"Una universidad emprendedora (entrepreneurial university), busca activamente innovar en como va en sus asuntos. Busca trabajar en un cambio alternativo en su carácter organizacional así como llegar a una postura más prometedora del futuro. Las universidades emprendedoras buscan convertirse en universidades que se enfrentan, que son actores significativos en sus propios términos. La institución emprendedora puede ser vista como proceso y como resultado."<sup>12</sup>

Para Clark cinco elementos son los esenciales para que las universidades puedan llegar a transformarse en emprendedoras:

---

<sup>11</sup> Gumport, P., "Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives", Netherlands: *Higher Education* 39, 2000, pp. 70-71.

<sup>12</sup> Clark, B., *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Great Britain: International Association of Universities (IAU)-Pergamon Press, 1998, pp.3-4.

- a) *La dirección central reforzada.* Las universidades "...requieren volverse más dinámicas, más flexibles y en especial más enfocadas en las reacciones de la demanda y de los cambios en el entorno. Ellas necesitan de una manera más organizada de rediseñar sus capacidades programáticas. Una dirección central reforzada se convierte en una necesidad. Pero debe abarcar grupos gerenciales centrales y departamentos académicos. Debe reconciliar operacionalmente nuevos valores de gestión con los tradicionalmente académicos"<sup>13</sup>.
- b) *La periferia de desarrollo extendida.* "Las universidades emprendedoras presentan un crecimiento de unidades con mayor facilidad que los departamentos académicos tradicionales, traspasando las antiguas fronteras universitarias para unirse con grupos y organizaciones externas". "...son centros de investigación interdisciplinarios orientados hacia proyectos específicos, que crecen junto a los departamentos como una importante forma alternativa de agrupar el trabajo académico"<sup>14</sup>.
- c) *La base de financiamiento diversificado.* Las universidades emprendedoras, "Incrementan sus esfuerzos para obtener dinero de una segunda fuente importante, los consejos de investigación, compitiendo vigorosamente por donativos y convenios. Ellas se proponen formar una extensa y profunda cartera de una tercera fuente de recursos, que van desde empresas industriales, gobiernos

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp.5-6.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp.6-7.

locales, y fundaciones filantrópicas, hasta regalías por la propiedad intelectual, ganancias por el uso de instalaciones, colegiaturas, y colectas de fondos por parte de exalumnos".<sup>15</sup>

d) *El núcleo académico estimulado.* "Para que los cambios se realicen, un departamento y el personal docente, uno después del otro, necesitan en sí mismos convertirse en una unidad emprendedora, alcanzando con mayor fuerza el exterior con nuevos programas y relaciones y promoviendo la tercera fuente de ingresos. Sus miembros necesitan participar en grupos centrales de dirección. Ellos necesitan aceptar que tanto los individuos como los grupos colegiados tendrán una autoridad más fuerte en una línea de gestión que se extiende de los jefes centrales hasta los jefes de departamentos y centros de investigación. El núcleo académico es en donde los valores tradicionales académicos están más firmemente arraigados."<sup>16</sup>

e) *La cultura emprendedora integrada.* "Las universidades emprendedoras, tanto como las empresas en la industria de la alta tecnología, desarrollan una cultura del trabajo que adopta el cambio. Esa nueva cultura puede comenzar como una idea institucional relativamente simple acerca del cambio, que después se convierte en la elaboración de un conjunto de creencias las cuales si son difundidas en el núcleo académico se convierten en la cultura universitaria."<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 7.

## *1.2 Los sistemas de educación superior en América Latina.*

Diversos especialistas en el tema, han coincidido en señalar que los años que fluctúan entre 1950 y 1990 fueron cruciales para la definición de los actuales sistemas de educación superior. Como se ha señalado, dos elementos fueron los que en principio permitirían dicha evolución: *expansión* y *diversificación*, los cuales establecerían la pauta y cambiarían el rumbo de la universidad y de los sistemas educativos en el mundo hacia la etapa actual. Es en este sentido, que a partir de la segunda mitad del siglo XX, se da el inicio de una gran transformación de la educación superior.

### *1.2.1. Expansión*

A partir de 1950, los tres componentes más importantes de los sistemas educativos superiores, experimentaron un crecimiento explosivo. La matrícula estudiantil pasó de 266,692 alumnos en 1950 a 1,640,000 en 1970, aumentando a 3,648,000 en 1975, a 4,891,000 en 1980 y a 6,474,000 en 1985. Es decir, entre 1950 y 1985 la matrícula estudiantil en América Latina se multiplicó 24 veces.<sup>18</sup>

De igual manera hubo un importante aumento en el número de instituciones: "...en 1950 existían en América Latina alrededor de 75 universidades...de carácter oficial o público...alrededor de 1990 existen en la región 300 universidades oficiales, cerca de 390 universidades privadas...y, en el nivel no

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 7- 8.

universitario, alrededor de 3,000 instituciones, 1,215 oficiales y 1,710 privadas".<sup>19</sup> En un tiempo relativamente corto, los sistemas educativos se enfrentaron a un proceso eminentemente expansivo y pronto pasarían a conformarse como la suma de múltiples establecimientos.

Una de las consecuencias de los dos procesos expansivos anteriores, fue el aumento del cuerpo docente y con ello, el surgimiento de la *profesión académica*. Los profesores ya no sólo se dedicaban a dar enseñanza en las aulas, ahora podían contratarse de tiempo completo y realizar labores de investigación en las universidades. Así, este sistema, "...hacia 1950 estaba integrado, a nivel regional, por no más de 25 mil docentes...", y para "1970 se contabilizan...160 mil docentes, que en 1975 pasan a 306 mil, en 1980...400 mil para llegar a 526 mil en 1986"<sup>20</sup>. Para 1990, eran ya 600,000 los profesores que integraban toda la región.

Según Brunner, en el caso de América Latina, algunos de los factores más importantes que propiciaron una expansión de la matrícula de tercer grado en los sistemas, pueden ubicarse en dos niveles: el social y el educativo. Dentro del nivel social los elementos que señala son:

---

<sup>18</sup> Brunner, J., et al., *Educación superior en América latina. Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*, Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Serie educación superior, 1994, p. 1.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 75-76.

- mercado ocupacional y movilidad estructural.

(Empuja a grupos a que ocupen nuevas posiciones diferentes a las de sus padres).

- estratificación social.

(Con la intención de que la educación superior sirviera a grupos más amplios de la sociedad; a diversos estratos de las clases medias y a estratos superiores y medios de sectores populares).

- educación superior vista como rentabilidad.

(Ya que no solo adquiere un valor simbólico estudiar sino que tiene repercusiones económicas en cualquier nivel del mercado laboral; ahora tener el certificado abrirá puertas, protegerá contra el desempleo, etc).

- c) presión desde el nivel político.

(El estado y los medios que tienen el poder coinciden en la necesidad de la expansión).

A su vez, en el nivel educativo, los elementos que sugiere Brunner son los siguientes:

- gratuidad y bajas barreras de acceso

(Predominio de una política benevolente con respecto al ingreso en la enseñanza superior).

- proceso de feminización de la matrícula

(Se dió por la expansión específica de carreras, especialmente en las áreas de educación, humanidades y ciencias sociales, sin que esto deje fuera la participación femenina en otras areas).

- regionalización de la matrícula

- (Establecimiento de nuevas universidades y establecimientos de enseñanza superior en las ciudades cabeceras de las regiones y provincias hasta alcanzar las zonas más apartadas de cada país).
- ampliación de carreras y distribución por niveles  
(Aumento en la variedad de la oferta de carreras de todo tipo y en todos los niveles (postgrado, pregrado, carreras técnicas superiores y medias, largas, intermedias y cortas).
  - distribución de matrícula por áreas  
(Las primeras posiciones medidas según el volumen de matrícula por áreas, antes ocupadas habitualmente por derecho y medicina, han pasado ahora a ser ocupadas por nuevas carreras: educación, comercio y administración, ciencias sociales e ingenierías y tecnologías....<sup>21</sup>

### **1.2.2 Diversificación**

La diversificación de los sistemas tiene que ver con el comportamiento de las instituciones de educación y con una serie de elementos de orden cualitativo. Es en este sentido, que para su análisis, cobran importancia algunos elementos de las propias instituciones como la multiplicación en cantidad, su funcionamiento, sus actividades, sus sectores, las estructuras en las cuáles se soportan, la forma de hacerlo y la manera en que se organizan.<sup>22</sup> Así, las instituciones comienzan a convertirse en entes complejos al interior y al

<sup>21</sup> Brunner, J., *Educación Superior ...Cambios y desafíos...*, pp. 80-97.

<sup>22</sup> Cfr. Díaz Barriga, A., Casanova, H., *et al.*, en "Financiamiento y gestión de la educación superior en América Latina y el Caribe", en *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*, Tomo II, Col. Respuestas, Caracas: CRESALC-UNESCO, 1997, pp. 648-650.

exterior de ellas mismas y dejan de ser uniformes y únicas para convertirse en múltiples y diversas.

Existen varios elementos que dan cuenta de la diversificación de los sistemas de educación superior. Un primer elemento claramente visible, es la coexistencia de instituciones de carácter público y privado<sup>23</sup>. Durante los años de grandes cambios, las universidades privadas emergen, crecen y comienzan a conformar un mercado de instituciones que se convierten en pocos años en competencia para las instituciones públicas; estas instituciones privadas son capaces de absorber demanda en la mayoría de los casos y de ofrecer un abanico de carreras:

“...el fenómeno de privatización de la enseñanza superior latinoamericana no es un proceso simple ni nuevo, ni obedece tampoco, como a veces se sostiene, a la actual crisis económica que al reducir los recursos públicos...habría presionado en favor de la emergencia de establecimientos privados...Se trata de un fenómeno de largo aliento que se ha acelerado...bajo la presión de los números y de las grandes transformaciones...”<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Cfr. Levy, D., *La educación superior y el estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1995; E. Durham y H. Sampaio, “La educación privada en América Latina: estado y mercado” en, J. Balán, (Coord.) *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, Cuernavaca-México: UNAM-CRIM, Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2000.

<sup>24</sup> Brunner, J., *Educación superior...Cambios y desafíos...* pp. 110-111.

A su vez, el proceso de diversificación abarca una multiplicidad de carreras y niveles. Al respecto en el documento sobre gestión y financiamiento referido con anterioridad se señala,

"...los sistemas rígidos escolarizados han evolucionado hacia la configuración de "subsistemas", entre los que pueden señalarse...el universitario, el tecnológico, el de educación normal y la preparación no universitaria (centros e institutos técnico-profesionales). Coexisten estudios largos con modalidades cortas; la preparación profesional con los estudios de postgrado; la formación en áreas científicas y humanísticas con la capacitación en cada vez más variados campos profesionales, con distinta dedicación de tiempo por parte de los estudiantes. El caso de México ilustra esta diversificación... ofrece alrededor de 4.000 programas de licenciatura en poco más de 300 carreras distintas".<sup>25</sup>

Cabe añadir que en la actualidad, la diversificación significa también la formación a distancia y los diplomados los cuales han sido considerados como una de las formas de actualización de los profesionales que se encuentran ya en ejercicio.

Otra de las características de diversificación de los sistemas que con frecuencia se menciona, es la heterogeneidad tanto en establecimientos públicos como privados y, junto a instituciones antiguas surgen nuevas, que pueden ser religiosas o no, masivas o elitistas, con investigación u orientadas

---

<sup>25</sup> Díaz Barriga, A., Casanova, H., *et al.*, *op. cit.*, p. 648.

a la formación de profesionales, de alta calidad o de criterios meramente mercantiles.<sup>26</sup>

Es preciso señalar, que el hecho de que los sistemas se encuentren diversificados internamente en su composición tanto en el nivel público como en el privado, no los exenta de carencias o desventajas uno frente al otro. Mientras en el nivel público las instituciones pueden ser criticadas por su regionalización institucional, las privadas pueden ser criticadas por el poco nivel de compromiso que muestran ante un buen nivel académico.

En la actualidad, se puede encontrar en los sistemas grandes diferencias institucionales en relación a sus fines. Al respecto en uno de los documentos aquí referidos se menciona que en América Latina,

"...existen unas pocas universidades, las más de ellas públicas, que realizan actividades complejas en la docencia, la investigación, la difusión de la cultura y la extensión de los servicios; ofrecen estudios de pregrado y de postgrado en todas las áreas de conocimiento y constituyen en sus respectivos países espacios privilegiados para el desarrollo de la ciencia y la producción cultural. Es el caso de las universidades nacionales de amplia tradición y trayectoria. Junto a ellas, existen instituciones únicamente docentes, orientadas a la formación profesional, sea que ofrezcan carreras en todas las áreas del conocimiento, en algunas de ellas o en una sola de manera especializada. También existen centros especializados en postgrado e investigación, muy ligados a los sistemas nacionales de ciencia y desarrollo tecnológico".<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Brunner, J., *Educación superior...Cambios y desafíos...*, p. 111.

<sup>27</sup> Díaz Barriga, A., Casanova, H., *et al.*, *op. cit.*, p. 649.

Otro elemento importante es el tamaño tanto de los sistemas como de las instituciones de educación superior y en los diversos países tienden a coexistir grandes universidades al lado de instituciones pequeñas. A su vez, en términos del sistema, existen países como Argentina, Uruguay, Venezuela, Perú y Costa Rica con altas tasas de atención a la demanda (entre el 26 y el 40%) y otros países con una mínima atención a la demanda como Haití, Paraguay, Honduras y Nicaragua (menos de 10%).<sup>28</sup>

Todos estos elementos conforman en la actualidad a los sistemas educativos superiores, pero existe también una parte muy importante y central que los propios sistemas han desarrollado y que también ha sido analizada por los expertos en el tema. Se trata de la manera específica que tienen las instituciones para definir sus márgenes de acción y para delimitar sus atribuciones frente al estado y particularmente frente al gobierno. A continuación se presenta un breve esbozo tanto de los autores más destacados que han analizado este tema como de sus conceptualizaciones más significativas.

### *1.3. Educación superior y Estado. Coordinación y organización de los sistemas.*

El surgimiento de los modelos universitarios a lo largo del siglo XIX, implicó una temprana delimitación de atribuciones a las universidades frente al Estado. Así, en los modelos tradicionales quedó plasmado el rango de responsabilidades que se depositaban en las universidades. En breve, es

---

<sup>28</sup> Brunner, J., et al., *Educación superior... Una agenda...*, pp. 5-7.

posible sostener que mientras el modelo británico y el estadounidense se desarrollaron bajo dosis considerables de autonomía frente al Estado, los modelos alemán y francés mantuvieron una mayor cercanía frente al Estado.<sup>29</sup>

Como se sabe, las universidades en América Latina surgieron al amparo del poder político y a lo largo de su historia, tuvieron que negociar su autonomía, ésto es sus márgenes de acción y atribuciones frente al Estado<sup>30</sup>. En otras palabras, la universidad ha sido una institución cuya autonomía ha estado sujeta a una definición y delimitación constantes. En tal sentido, y aunque no es el propósito de este trabajo abundar sobre el tema, resulta importante señalar algunos elementos que aporta Daniel Levy para aproximarse al estudio de la autonomía. El primero de ellos que "no hay universidades puramente autónomas o independientes" y el segundo que "la independencia no sirve como un tipo ideal para medir el grado de autonomía".<sup>31</sup>

Ante la dificultad para aludir a un término tan complejo como el de autonomía, dicho autor propone un concepto operativo de autonomía, el cual se basa en el control universitario de los siguientes componentes:

#### *"Laboral*

Contratación, promoción y despido de profesores.

Selección y despido de directores, rectores y otro personal administrativo.

Términos del contrato de trabajo.

<sup>29</sup> Casanova, H., *El gobierno de la universidad española*, (Tesis Doctoral), Facultad de Pedagogía, Universidad de Barcelona, 1996.

<sup>30</sup> Brunner, J., *Educación superior...Cambios y desafíos...*, p. 113.

<sup>31</sup> Levy, D., *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México: FCE, 1987, p. 25.

*Académico*

- Acceso (admisión) a la universidad.
- Selección de carreras.
- Ofertas de planes de estudio y de cursos.
- Requisitos y autorización para obtener un título.
- Libertad académica.

*Económico*

- Determinación de quién paga.
- Monto de los fondos.
- Criterios para el uso de los fondos.
- Preparación y distribución del presupuesto universitario.
- Contabilidad".<sup>32</sup>

Conocer y describir la manera en cómo se coordinan los sistemas de educación superior es una tarea compleja. Burton Clark, en su estudio más clásico ha podido analizar las dinámicas de los procesos de organización dentro de los modernos sistemas de educación superior. Este autor, ha señalado a través del "triángulo de coordinación"<sup>33</sup> de los sistemas, que existe una combinación de tres elementos centrales de coordinación, la autoridad-estado, el mercado, y la oligarquía académica, argumentando que en la actualidad los sistemas se encuentran con una tendencia a ser coordinados por el mercado.

Otros autores como Guy Neave y Frans Van Vught han retomado dichos planteamientos, y han descrito que la coordinación de los sistemas se da a través de la regulación gubernamental, argumentando que dicha regulación implica que "...el gobierno trata de estar a cargo...estructurando los procesos

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>33</sup> Clark, B., *The Higher Education System. Academic Organization in Cross National Perspective*, Berkeley-Los Angeles-Londres, University of California Press, 1983, p. 143.

de toma de decisiones estableciendo objetivos y utilizando instrumentos gubernamentales."<sup>34</sup>

Brunner, por su parte, ha señalado que los sistemas en América Latina tienen en común,

"...una misma modalidad de coordinación...que comprende el conjunto de dispositivos que regulan la relación entre las instituciones, en particular sus agentes más influyentes (personal directivo, académicos y sus asociaciones), el gobierno nacional y los mercados pertinentes (mercado estudiantil, de académicos, mercado de financiamientos, mercado reputacional o de prestigios y mercado de colocación de diplomados o laboral)"<sup>35</sup>.

Sin embargo, Brunner señala que el modelo clásico estudiado y argumentado por Clark, no es del todo asimilable a las especificidades latinoamericanas contemporáneas. En esa misma línea, Teichler argumenta que el esquema planteado por Clark no es suficiente para explicar "...una creciente complejidad en términos de tipos de actores centrales o principales"<sup>36</sup>. Este autor, identifica seis actores principales, y lo central de su tesis es que toma en cuenta a los administradores de las instituciones de educación superior, como el cuarto tipo de actor central dentro del proceso de coordinación.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Neave, G., y Van Vught, F. A., "Government and Higher Education in Developing Nations: A Conceptual Framework", en Neave, G., y Van Vught, F. A., *Government and Higher Education Across Three Continents*, Oxford: Pergamon Press, 1994, pp. 5-7.

<sup>35</sup> Brunner, J., *Educación superior...Una agenda...*, p. 8.

<sup>36</sup> Teichler, U., *Current Agendas and Priorities in Higher Education Policy Research: An International View*, Germany, Centre for Research on Higher Education and Work, University of Kassel, (<http://www.unam.mx/coordhum/riseu>), 2000, pp. 7-8.

En consecuencia, es posible argumentar que no hay una correspondencia exacta entre el modelo clásico de coordinación de los sistemas y lo que en la actualidad sucede en América Latina. Así, en uno de los estudios presentados por Brunner, se sostiene que se trata ya de un "...agotamiento del esquema de coordinación vigente entre las instituciones, el gobierno y los mercados pertinentes"<sup>38</sup>; incluso el mismo autor comenta que en América Latina existe una búsqueda de desplazamiento del actual modelo de coordinación "...hacia una coordinación basada en nuevas formas de financiamiento y la adopción de controles de calidad y eficiencia."<sup>39</sup>

En síntesis, las nuevas modalidades de coordinación y tendencias de cambio de la universidad contemporánea, tienen como marco la relación que se establece entre la universidad y el Estado, y de la parte visible y activa del Estado: el gobierno.

### *1.3.1. Discusiones contemporáneas de la relación universidad-gobierno.*

Existe una gran diversidad de análisis en torno a la relación entre educación superior y gobierno pero podría sostenerse que dichos estudios coinciden en su mayoría en señalar que la principal característica de la educación superior de las naciones en desarrollo es que se encuentra en crisis. En este sentido,

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>38</sup> Brunner, J., *Educación superior...Una agenda...*, p. 20.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 28.

Brunner afirma que dicha crisis ha respondido "...al poco crecimiento logrado por la región de América Latina durante la década pasada"<sup>40</sup>.

Otros autores argumentan que en esta crisis, mucho ha tenido que ver el tipo de relación o poder que ejerce el propio Estado con la universidad. Así, un elemento de análisis de dichos estudios, es el conocimiento del tipo de relación que establecen las instituciones y con quién la establecen. Tal es el caso de las importantes contribuciones de Guy Neave y Frans Van Vught, quienes ofrecen una pertinente sistematización de los tipos de relación entre la universidad y el Estado.<sup>41</sup>

- *Modelo del control del estado ó planeamiento racional y control*, Este modelo, se encuentra tradicionalmente en los sistemas de educación superior del continente europeo. También es llamado por Burton Clark como el "modelo continental". Es una combinación de la autoridad de la burocracia del estado y de los gremios académicos. El poder del estado se combina con la fuerte autoridad de los catedráticos, quienes tienen poder en los niveles más bajos del sistema; el resultado de esta unión es una "estructura poderosa la cual expresa los intereses de dos grupos: los oficiales del estado y el de los "senior professors". "La distribución de poder en el modelo

---

<sup>40</sup> Brunner argumenta que la combinación de tres elementos - masificación, explosión de los números y la forma de coordinación- ha producido problemas y en ese sentido la educación superior actual se enfrenta a "una severa crisis de crecimiento y de adaptación a las nuevas condiciones del desarrollo de los países" y los síntomas más comunes en los países de la región son 4: síntomas de desajuste estructural de los sistemas, síntomas de parálisis institucional, síntomas de mal funcionamiento, y síntomas de agotamiento del modelo de coordinación". Brunner, J., *Ibid.* p. 12.

continental está caracterizada en lo más alto (por el estado), en un nivel medio débil (por la administración institucional) y en un fuerte fondo o base (por los gremios o comunidades académicas)".<sup>42</sup>

- *El modelo del estado supervisor ó de la autoregulación.* Encuentra sus raíces en el sistema educativo estadounidense y en el británico; este modelo también es conocido por Burton Clark como el "modelo americano y británico"; se afirma que los sistemas que se rigen bajo este modelo muestran una más lejana influencia gubernamental en educación superior que el modelo continental. Se considera que el papel del estado es menor y se limita la participación estatal a supervisar el sistema de educación superior, en términos de asegurar la calidad académica y mantener cierto nivel de entrega de cuentas. De acuerdo con dichos autores, el gobierno no interfiere con el sistema de educación superior en términos de regulación y, por el contrario, respeta la autonomía de las instituciones de educación superior estimulando sus posibilidades de auto-regulación. El estado se asume como un supervisor, gobernando a distancia y usando amplios periodos de regulación.

---

<sup>41</sup> Neave, G., y Van Vught, F. A., *op. cit.*, pp. 1-19 y pp. 264-316.

<sup>42</sup> Clark, B., *The Higher Education System*, Berkeley, University of California Press, 1983, p. 126. Cit. por Neave, G., y Van Vught, F. A., "Government and Higher Education in Developing Nations: A Conceptual Framework", en G. Neave y F. A. Van Vught, *Government and Higher Education: Across Three Continents*, Oxford: Pergamon Press, 1994, p. 9.

Estos dos modelos son señalados también como las estrategias que ha utilizado el gobierno para regular a las instituciones de educación superior. Van Vught y Neave, consideran que para la situación de crisis que en la actualidad se vive en los países de América Latina, el modelo más adecuado en cuanto a la relación universidad-gobierno es el de la supervisión estatal, ya que "...dadas las condiciones económicas y sociales de muchos países...este modelo es más capaz de desatar una conducta de innovación en las instituciones de educación superior"<sup>43</sup>.

En este sentido, y en la perspectiva de la transformación institucional y de los sistemas, dichos autores recomiendan el uso del financiamiento para incluir procesos de cambio: "...cualquiera que sea la relación formal entre educación superior y gobierno, el financiamiento es una herramienta extremadamente poderosa para cambiar la conducta";<sup>44</sup> argumentan asimismo, que "los modelos cambiantes del financiamiento de la educación superior son las palancas más poderosas que determinan el cambio desde el estado de control hacia el estado de supervisión"<sup>45</sup>.

De igual forma que Van Vught y Guy Neave, otros autores han sostenido que en la relación educación superior y gobierno, el financiamiento es uno de los factores más importantes a considerar. Así, Brunner afirma que "...las asignaciones de gasto público para educación superior tienen sus particularidades en cada uno de los países que integran la región de América

---

<sup>43</sup> Neave, G., y Van Vught, F. A., *op. cit.*, p. 14.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 289.

<sup>45</sup> *Ibid.*

Latina"<sup>46</sup>. Para el caso mexicano, el Estado, en su papel histórico, se ha asumido como el responsable de la educación otorgando año con año el presupuesto para el cumplimiento de sus fines, a través de la transferencia de recursos públicos a instituciones de tipo oficial. Con los cambios en la economía mundial, las formas y los montos otorgados financieramente a las instituciones de educación superior tuvieron que experimentar cambios drásticos. En este sentido, han sido mencionadas y desarrolladas políticas públicas de reducción de presupuesto en las áreas educativas y con ello la implantación de controles.

Respecto al papel que juega el gobierno en dicha relación, autores como Brunner afirman que,

"...aunque usualmente carecen de políticas para conducir el desarrollo de los sistemas, limitándose a transferir recursos fiscales y a responder a las contingencias y presiones más inmediatas, resulta evidente que...algunos gobiernos han empezado a preocuparse seriamente por la eficiencia del gasto que realizan en la educación superior, por la proliferación de instituciones y por la ausencia de regulaciones que permitan garantizar la solidez y calidad del sistema"<sup>47</sup>.

Un punto también muy importante que marca una tendencia hacia el modelo supervisor de gobierno y que se deriva de los dos anteriores (financiamiento y relación universidad-gobierno) es el de la evaluación. Al respecto Van Vught

---

<sup>46</sup> Una revisión exhaustiva de los rasgos más comunes de las asignaciones de presupuesto en educación para los países de América Latina, la elabora Brunner. Cfr. Brunner, J., *Educación superior...Una agenda...*, pp. 20-26.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 17-18.

y Guy Neave argumentan que, "Uno de los mayores cambios...es la creación de organizaciones para la evaluación de la productividad institucional por un lado, y por el otro, una clara introducción hacia un presupuesto (financiamiento) *a posteriori*, que es presupuestariamente asignado a la luz de la productividad institucional evaluada en términos de indicadores de gobierno endosados"<sup>48</sup>.

#### **1.4. Marco de análisis**

Aproximarse al estudio de los factores que confluyen en la relación entre dos entidades tan complejas como la universidad y el gobierno, hace necesario contar con un marco de conceptos y categorías que orienten dicho trabajo.

En este sentido, además de la revisión conceptual ofrecida a lo largo del capítulo, en este apartado se buscan precisar algunos referentes que resultan necesarios para interpretar las políticas gubernamentales en el campo educativo superior, y las políticas de carácter institucional, así como sus convergencias y divergencias, que son las que definen su compleja relación.

Así, aunque el eje conductor de este trabajo se basa en los planteamientos de diversos autores surgidos en el campo de la educación y especialmente de la educación superior, conviene hacer referencia también a otras aproximaciones a las políticas gubernamentales entre las que se incluye el enfoque de políticas públicas.

---

<sup>48</sup> Neave, G. y Van Vught, F. A., *op. cit.*, p. 293.

#### 1.4.1. El enfoque de políticas públicas

Para H. Lasswell, uno de los autores más importantes de tal campo, el enfoque y las ciencias de las políticas "...se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado"<sup>49</sup>. Según dicho autor el enfoque de las políticas debe establecer un marco de referencia que tome en cuenta el "...contexto completo de los eventos significativos en que el científico está viviendo..."<sup>50</sup>.

A su vez para Dunn, "El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política"<sup>51</sup>.

En el análisis de las políticas públicas, un tema que ha merecido la reiterada atención de los especialistas es el que señala la diferencia entre política y políticas. Así, Lasswell, uno de los fundadores del enfoque de políticas públicas, señala que el concepto políticas (*policy*), es diferente del de política (*politics*) ya que este último tiene "connotaciones indeseables" relacionadas con "partidarismo y corrupción"<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Lasswell, H., "La orientación hacia las políticas", en: Aguilar, (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Angel Porrúa, 3º. Ed., 2000, p. 102.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> W. Dunn, *Public policy analysis: An introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1981, p.xi. Cit. por Aguilar, L., "Estudio introductorio", en Aguilar, L., op. cit., p. 71

<sup>52</sup> H. Lasswell, "La orientación hacia las políticas", en Aguilar, L., op. cit., p. 83.

En tal sentido, una corriente de interpretación de gran pertinencia para este trabajo es la de Cristian Cox, quien desarrolla una serie de elementos que se deben tomar en cuenta al elaborar un análisis sobre políticas públicas.<sup>53</sup> Bajo un esquema de trabajo que refleja una perspectiva contingente, en la cual la relación entre universidad y gobierno, está articulada a su tiempo y a su espacio, Cox aborda una serie de elementos que median entre las entidades aquí analizadas.

El primero de ellos se constituye por las propias políticas públicas que generan tanto el gobierno como la propia institución, para llevar a cabo sus fines; otro elemento importante es la determinación del lugar y de los personajes que intervienen en la elaboración de las políticas públicas en educación superior; un siguiente elemento es el conformado por los diversos discursos y la toma de decisiones; y un último elemento es el constituido por la ejecución y los efectos de dichas políticas<sup>54</sup>.

De acuerdo con Cox la distinción entre el concepto de política y el de políticas es,

"Política refiere genéricamente a poder, intereses, competencia, conflicto, representación, y así por delante, 'políticas' refiere a decisiones o cursos de acción respecto a problemas determinados o 'issues'...el primer término incluye al

---

<sup>53</sup> Cox, C., "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", Documento de trabajo, Serie: Educación y cultura, No. 12, Santiago de Chile: FLACSO, Octubre, 1990, 37p. Texto incluido también en Courard, H., (Ed.), *Políticas Comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile: FLACSO, 1993, pp.87-127.

segundo, y lo central en la distinción es la referencia de 'políticas' a un problema sectorial...un problema o issue es objeto de múltiples políticas...surgen políticas cuando frente a un issue se toma una decisión"<sup>55</sup>.

Así, Cox afirma que las políticas tienen un ciclo y es en este sentido que dicho autor distingue un esquema tridimensional basado en una versión simplificada ofrecida por R. Premfors acerca del ciclo de las políticas.<sup>56</sup>

#### ***1.4.2. Generación, ejecución y efectos de las políticas***

Como ya se ha visto, los temas centrales en el análisis de las políticas públicas, se refieren a su generación, ejecución y efectos. La primera de ellas se refiere a su propio origen, de dónde salen y quién o quiénes las generan. Para abordar esta problemática pueden señalarse tres perspectivas de análisis:

- a) Posiciones y actores de política (campo de producción de las políticas y eje vertebrador)
- b) Discursos de políticas en sentido amplio (valores, principios interpretativos, orientaciones y saber que se mueven en la formulación de políticas)

---

<sup>54</sup> Cfr. C. Cox, "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", Documento de trabajo, FLACSO-Pograma Chile, Serie: Educación y cultura, No. 12, Santiago, Octubre, 1990, p. 1.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>56</sup> Premfors, sugiere tres categorías en el ciclo de las políticas: factores determinantes de políticas, ejecución (o implementación), y efectos de políticas. R. Premfors, *The Politics of Higher Education in a Comparative Perspective*, Stockholm Studies in Politics, No. 15, Stockholm, 1980. Cit. por C. Cox, *op. cit.*, p. 21.

- c) Procesos y estilos de toma de decisiones (definitorios de las políticas).<sup>57</sup>

En el caso de este trabajo, resulta muy significativo aludir a la fuente y al sentido de las políticas en materia educativa superior. Así, en la perspectiva de interpretar de una forma certera las articulaciones entre la política universitaria y las políticas públicas, es importante reconocer las diversas fuentes de las políticas; aproximarse al campo donde éstas son generadas; y manejar los documentos en que éstas son plasmadas así como el proceso de formulación de los documentos tanto gubernamentales como universitarios.

Un aspecto de relevancia indiscutible es el que se refiere a la ejecución o implantación de las políticas. Esta segunda fase, tiene como eje fundamental, el conjunto de relaciones que se generan desde el gobierno hacia el sistema de educación superior y de manera específica, las instituciones. La ejecución se verifica "...una vez formulada la política y decidido los cursos de acción gubernamental del caso".<sup>58</sup> Las categorías que se utilizan para esta parte se acomodan "...en torno a los contenidos, los instrumentos, y las estrategias que las componen".<sup>59</sup>

Un tema crucial en el ámbito de las políticas públicas en materia educativa superior, es el relacionado con la valoración, por el éxito o fracaso de las políticas. En ese sentido, Cox sostiene que resulta pertinente aludir al "...tipo de acoplamiento que se establece entre las iniciativas y directrices

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>58</sup> *Ibid*, p. 21.

gubernamentales y las prácticas y resultados de la educación superior", y se debe abordar "...desde ambos lados de la relación: tanto desde las organizaciones de educación superior, como desde las políticas y sus características." <sup>60</sup>

En este trabajo importa destacar una serie de factores que han sido determinantes en la conformación de los sistemas educativos superiores en el mundo, y su impacto en los procesos de constitución de los actuales sistemas educativos en América Latina. Así, como los cambios que a nivel mundial se vivieron durante la última década y los nuevos escenarios educativos del momento.

Específicamente para el caso mexicano, interesa conocer y resaltar algunos de los factores de cambio en educación superior a partir de las políticas públicas generadas en la denominada etapa de la modernización. En tal sentido, en este trabajo interesa destacar los siguientes puntos:

- El nuevo contrato universidad-gobierno y el énfasis en la desregulación.
- La generación de políticas de modernización y control: efectos.
- La crisis del financiamiento y el ascenso de la evaluación.
- La cultura de la innovación y la modernización universitaria, los instrumentos y las estrategias.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 33.

Conforme a los planteamientos de Cox, en el sentido de abordar la relación entre universidad y gobierno de manera bidireccional, así como de partir de los propios elementos que constituyen tal relación, en este trabajo se ha decidido poner énfasis en el análisis de los siguientes factores: a) atención a la demanda; b) diversificación y consolidación de campos; c) evaluación y reorientación académica; d) innovación; e) financiamiento; f) administración y reestructuración institucional.

Tales factores, que se expresan tanto en el ámbito de las políticas gubernamentales, como en el propio espacio universitario, constituyen un importante conjunto de variables que permiten interpretar de una manera integral la relación que se aborda en este trabajo.

## 2. LA POLÍTICA EDUCATIVA SUPERIOR EN LOS NOVENTA.

El propósito de este apartado es presentar una descripción y análisis general de los planteamientos de política educativa superior generadas durante los noventa. Se trata, de manera fundamental, de las políticas gubernamentales contenidas tanto en los planes nacionales de desarrollo como en los programas sectoriales de los sucesivos gobiernos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo.

La descripción y análisis de tales programas parte de los rubros y de las categorías que en ellos se plantean. Sin embargo, se pone un énfasis especial en los factores que serán tratados en el análisis de la gestión universitaria durante el período 1989-1996. Así, este capítulo se divide en tres apartados. Los dos primeros referidos a las políticas en materia educativa superior en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo respectivamente; y el último apartado que plantea una síntesis de los factores críticos de la educación superior en ambas gestiones. Resulta importante reconocer que las líneas de política educativa superior del período en cuestión, tienen un importante antecedente en una serie de decisiones que se tomaron en materia educativa a lo largo de los sexenios precedentes y, aunque no constituye un propósito de este trabajo abundar en antecedentes históricos, resulta fundamental hacer una mínima referencia a las políticas y planteamientos normativos que se generaron en el pasado inmediato.

En ese marco, entre la década de los cuarenta y hasta los setenta, prevaleció en el país un esquema de universidad pública con un financiamiento dependiente totalmente del Estado y con cierto grado de autonomía relativa respecto al gobierno. También en esas décadas surgió una peculiar articulación entre la educación superior y el gobierno a través de los incipientes planes generados por la administración pública. Al respecto puede recordarse que ya desde finales de los treinta, los diferentes gobiernos nacionales realizaron sucesivos intentos para dotar de racionalidad a las acciones gubernamentales. Así, en sus diversos proyectos y programas de planeación los gobiernos de la posrevolución, incluían referencias específicas al tema de la educación superior.<sup>1</sup>

Como es sabido, entre los rasgos que caracterizan a la educación superior en México, como a la mayoría de los sistemas de tal nivel educativo en el mundo, se encuentran el crecimiento y la complejidad. Los procesos de expansión y diversificación que caracterizaron a la educación superior a partir de los setenta, pero principalmente en los setenta, fueron factores fundamentales para la conformación de un conjunto universitario cada vez más complejo y articulado a la dinámica nacional. Sin embargo, la formalización de los mecanismos de coordinación tiene lugar al plasmarse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la instauración de la planeación como mecanismo rector de las políticas nacionales.

---

<sup>1</sup> Casanova, H., "Educación superior y gobierno en México. La perspectiva de los noventa", en *Crónica Legislativa*, H. Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal, Año V, Nueva Época, No. 9, junio-julio 1996, p. 28.

Como es conocido, en 1982, se creó el "sistema de planeación democrática", cuyo principal objetivo fue el establecimiento de un Plan Nacional de Desarrollo que contuviera los lineamientos centrales de la gestión pública y del cual se desprenderían los planes sectoriales, entre ellos el programa sectorial educativo. En ese sentido, quedó ratificado el vínculo entre el gobierno y las instituciones de educación superior a través de un mecanismo que establecería los rangos de acción gubernamentales en el ámbito educativo superior. La instauración de tales mecanismos de gobierno, no estuvo exenta de críticas y desde diversos ámbitos se expresaron cuestionamientos al nuevo esquema de la relación entre la universidad y el gobierno. Al respecto Casanova señala:

"...el ejercicio de planeación en México careció de mecanismos que garantizaran la real consideración de los planteamientos y puntos de vista diferentes a los oficiales. En tal sentido, la implantación de los planes y programas a partir de 1983, permitiría una sutil aunque efectiva redefinición de la educación superior y de la articulación entre las propias instituciones educativas superiores y el gobierno nacional".<sup>2</sup>

Para inicios de la década de los noventa, las políticas públicas hacia la educación superior tendieron a redefinir las funciones de la educación superior en función de las nuevas necesidades marcadas por el modelo macroeconómico y por los esquemas de control político. Así, los planes y programas implantados durante los noventa, constituyeron el marco central de las políticas gubernamentales.

## 2.1 Las políticas de educación superior en la gestión de Carlos Salinas

### 2.1.1. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND).

La gestión de Carlos Salinas de Gortari se inscribió en una etapa política internacional de grandes cambios. Los procesos de globalización económica, y los tratados regionales constituyeron el marco para el proyecto de modernización nacional, que sería la estrategia política central del gobierno salinista. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se enfatizaba: "Soberanía, democracia, crecimiento y bienestar, son objetivos que perseguirá el Estado Mexicano utilizando todos los recursos a su disposición; esto es, aplicando una estrategia para alcanzarlos. Esta estrategia es la modernización nacional"<sup>3</sup>.

La modernización implicó cambios significativos en todos los ámbitos de la vida nacional. A través de tal estrategia la gestión salinista plantearía su política económica confiando el crecimiento económico y el desarrollo del país al capital internacional a través de la liberalización de la economía, el freno a la recesión, e inscribiendo a México en un tratado económico-internacional con Estados Unidos y Canadá, (TLC). De acuerdo con el documento rector de la política nacional, la gestión salinista depositaba en la economía las posibilidades del desarrollo. Así, el PND reafirmó que: "El crecimiento de la economía es la única base firme para elevar la calidad de vida de los mexicanos, particularmente, de los más necesitados. Por ello la estrategia de

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>3</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, SPP, 1989, p. 16.

la modernización persigue el crecimiento económico con estabilidad de precios."<sup>4</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo también señalaba que, "...la modernización en México parte de la conciencia de la oportunidad y el riesgo que representa la gran transformación mundial y, a la vez, de la comprensión del veloz cambio al que han estado sujetas la sociedad y sus organizaciones."<sup>5</sup>

Los cuatro objetivos fundamentales del PND del período 1989-1994 serían:

1) Soberanía, seguridad nacional y promoción de México en el exterior.

- Asegurar la autodeterminación de los pueblos, así como proteger los derechos de los mexicanos en el exterior.
- Promoción del desarrollo del país a través de acuerdos de cooperación internacional y de la imagen de México en el mundo.

2) Ampliación de la vida democrática

- Preservación del Estado de Derecho.
- Ampliación de la participación política, garantizando seguridad en los procesos políticos.
- Modernización de la autoridad, fortaleciendo la división de poderes y colaborando con el poder legislativo.
- Promoción de una mayor igualdad de oportunidades, asegurado el bienestar de grupos marginados.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 17.

### 3) Recuperación económica

- Estabilización de la economía
- Impulso de una política cambiaria que apoye la estabilidad de precios.
- Ampliación de la inversión, a través del fortalecimiento del ahorro público e interno.
- Modernización económica, realizando la modernización del campo y la infraestructura económica del país.

### 4) Mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos.

- Creación de empleos productivos, aumentando el poder adquisitivo y la productividad; mejorando la educación; distribuyendo mejor el ingreso; apoyando la participación del movimiento obrero y campesino; e impulsando una política subsidiaria más selectiva.
- Atención de demandas sociales prioritarias, procurando justicia, educación, salud, asistencia y seguridad social.
- Erradicación de la pobreza extrema a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), atendiendo problemas de seguridad pública, educación, alimentación, vivienda, y disponibilidad de servicios básicos.

Dos elementos que se desprenden del cuarto objetivo del Plan se convirtieron -al menos en términos discursivos- en los ejes de mayor atención por parte de la política social. Por una parte, lo relativo a la educación y por la otra, la mención del combate a la pobreza extrema. En ese sentido, para el caso educativo, se plantearía un proceso de transformación que implicaba "...el replanteamiento de los elementos integrantes del actual estado de los servicios, a partir de la redefinición de algunos de ellos y la incorporación de

otros, en la búsqueda concertada de alternativas educativas para el futuro". Así, los objetivos para modernizar la educación planteaban "...mejorar la calidad en todo el sistema educativo, tanto el escolarizado, que abarca desde el nivel preescolar hasta el posgrado, pasando por la educación técnica y universitaria, como al extraescolar, que comprende los sistemas abiertos, la educación y capacitación de adultos y la educación especial". En el caso del combate a la pobreza extrema, el PND señalaba que se pondría especial atención a "...los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos...", recibiendo una particular atención las áreas de "alimentación; regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad".<sup>6</sup>

### 2.1.2 El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME).

En la perspectiva de la modernización de la educación, el programa sectorial de la gestión salinista definía dos factores centrales: la calidad de la educación en todos los niveles y el carácter integral de la propia modernización. La propuesta de cambio contemplaba una dimensión escolarizada (conformada por primaria, secundaria, media superior y superior) y otra, no escolarizada (que incluía opciones educativas no formales o abiertas). Otro tema importante planteado en el PME, sería el referido al abatimiento del rezago educativo en el área de adultos y de formación para el

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 102-103 y 127.

trabajo. Así, se señalaba que serían atendidos "...los cuatro millones de analfabetas mayores de 15 años, los 20 millones de adultos que no han concluido la primaria, los 16 millones más que no acabaron la secundaria."<sup>7</sup>

En suma, el programa apuntaba hacia la búsqueda de lo que la misma gestión salinista denominaría como "el nuevo modelo educativo" y que se encaminaba a lograr una educación primaria "...más firme y más útil para la vida"; una educación secundaria y media superior "definidas y flexibles"; una educación superior "de excelencia", y una educación abierta "de oportunidades".<sup>8</sup>

El catálogo de altos propósitos gubernamentales en materia educativa, se completaba con la explícita intención de renovar el papel de la educación como mediación entre el gobierno y la sociedad: la estrategia central de modernización educativa planteada desde el plan aludía a "...una nueva relación del gobierno con la sociedad; una incorporación definitiva de ciudadanos y grupos al interior del ámbito educativo..."<sup>9</sup>

Estructuralmente, el PME se integraba por diez capítulos en los que se desarrollaban las partes centrales de la nueva política. Cabe señalar que en este trabajo se alude de manera principal a los capítulos relativos a la política para la modernización educativa; así como a la educación superior y de posgrado e investigación científica, humanística y tecnológica.

---

<sup>7</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, SEP, 1989, p. x.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. xi.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. xii.

De acuerdo con el documento referido, la Constitución representa el marco fundamental de la política educativa y la evolución histórica del conjunto educativo nacional es el referente a considerar en el diseño de dicha política. En términos generales, sin embargo, la educación se encontraba en una etapa crítica debido a su insuficiente respuesta ante factores de diversos órdenes.

Así, consideraba siete elementos como los generadores de la nueva política para la modernización educativa.<sup>10</sup>

1. Descentralización. Distribución de la función educativa en función de las necesidades locales y regionales de cada uno de los estados.
2. Rezago. Combatir el analfabetismo en zonas urbanas marginadas, en la población rural e indígena, para lograr una mayor cobertura a nivel primaria.
3. Demografía. Reducción de los desajustes entre la oferta y la demanda educativa ocasionada por el desarrollo demográfico entre las diferentes regiones y zonas del país, así como ofrecer primaria universal y procurar una mayor eficiencia.
4. Cambio estructural. Contar con un sistema educativo complejo y diversificado, basado en modalidades variadas, adaptadas y pertinentes.<sup>11</sup>
5. Vinculación educación-sector productivo. Generación de nuevas formas de relación entre los dos ámbitos. Al sector educativo correspondería impulsar una mejor calificación y formación para el desempeño de un

---

<sup>10</sup> El programa denominaba a éstos siete puntos como "retos". Cfr. Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la...*, pp. 6-14.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 11.

trabajo productivo.<sup>12</sup> El sector productivo, impulsaría la capacitación para el trabajo y ampliaría las oportunidades de educación tecnológica.

6. Avance científico y tecnológico. Incorporación de nuevas tecnologías impulsando la investigación científica, con prioridad en los campos de mayor impacto para el futuro. Asimismo, el programa señalaba la necesidad de promover la eficiencia y la calidad de la educación superior, reordenar los sistemas de trabajo de las instituciones, impulsar fórmulas de financiamiento, crear oferta mediante nuevas alternativas y vincular la investigación con el sector productivo.<sup>13</sup>
7. Inversión educativa. El contenido y los objetivos de este punto constituyeron uno de los elementos principales de desarrollo de la política salinista. Así, se describe una de las partes más sensibles y fundamentales de dicha política, cuya justificación estuvo basada en los procesos de cambio que a nivel mundial experimentaron las sociedades con la integración competitiva de los mercados internacionales. En este sentido, la meta a seguir para el sistema educativo fue asegurar la calidad de sus servicios. En términos del propio PME:

"La modernización educativa implica revisar y racionalizar sistemáticamente los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su manejo y administración; exigirá, también, innovar en los procedimientos, imaginar nuevas alternativas, actuar con decisión política, solidaridad y consenso para servir el interés general"<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 13.

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

El modelo de modernización educativa.

El PME incluía una propuesta específica para dirigir el cambio. Dicha propuesta, denominada como modelo de modernización, estaba centrada en el establecimiento de tres elementos principales a cumplir por parte de la "educación moderna":

- "Responder a las demandas sociales;
- corresponder a los propósitos del desarrollo nacional y
- promover la participación social y la de los distintos niveles de gobierno para contribuir con su potencial y sus recursos a la consecución de las metas de la educación nacional."<sup>15</sup>

En términos normativos, la modernización educativa se sustentaría en la democracia (en su sentido constitucional: régimen jurídico y sistema de vida); la justicia (que los mexicanos disfruten de buenos servicios educativos); y el desarrollo (compromete a los usuarios de los diversos niveles educativos con la productividad para elevar los niveles de bienestar de los mexicanos).

Una dimensión específicamente señalada, era la relativa a la calidad de la educación. Ésta se consideraba como el elemento distintivo de la educación moderna. En este sentido, la propuesta política del programa se centraba en la búsqueda de calidad en la educación a través de:

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 17-18.

Contenidos. Búsqueda de contenidos que pasaran de lo informativo a la asimilación y recreación de valores, así como el dominio y uso de diversos lenguajes.

Métodos de enseñanza-aprendizaje. Búsqueda de métodos promotores del aprender a aprender, así como reforzar los valores de la educación mexicana involucrando a maestros, padres de familia y estudiantes.

Formación y actualización de maestros. Establecimiento de estructuras de promoción en el trabajo con el sentido de servicio y con mejores condiciones de vida; así como contar con un sistema de formación de maestros, actualización de conocimientos y de perfeccionamiento.

Articulación. Articular los niveles educativos tanto anteriores a la primaria como a los posteriores.

Apertura a la ciencia y a la tecnología. Promoviendo la generación de una cultura científica y tecnológica en todo el campo educativo; alentando la creatividad y la innovación desde los primeros grados educativos.

#### Cobertura de la educación

En este apartado se señaló como una prioridad la atención a la demanda. El reto planteado consistió en reducir el rezago educativo en educación primaria, constitucionalmente obligatoria<sup>16</sup>. Se planteó también universalizar el acceso a la educación primaria cuyo objetivo principal debía ser el de

"ayudar a incorporar en la primaria a todos los niños y lograr su permanencia hasta la conclusión del ciclo"<sup>17</sup>.

Un elemento central para lograr los objetivos planteados en relación a la cobertura educativa, fue la reorganización interna del sistema. Así, se planteó la descentralización como una manera efectiva de distribuir la función educativa, incorporando contenidos regionales y locales en los programas comunes, considerando también los contenidos nacionales.

Los lineamientos planteados por el plan para llegar a concretar dicho modelo estuvieron basados en tres componentes de la educación:<sup>18</sup>

El básico. Cuyo más importante elemento es la universalidad de la primaria. Sus estrategias estarían encaminadas a ofrecer contenidos que promuevan un aprendizaje sólido y fundamental; propiciar una vida de calidad y perfeccionar los conocimientos.

El innovador. Su principal elemento es la educación superior. Algunas de las estrategias para llevarlo a cabo serían el reordenamiento, acrecentamiento de su eficiencia interna y la orientación hacia la solución de problemas nacionales y regionales y, a la vez, asumir compromisos de productividad que le permitan vincularse activamente.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 26-29.

El complementario. Constituido por el reforzamiento y generalización de la educación para los adultos y la formación para el trabajo.

En cuanto a la cobertura del modelo se señalaba como fundamental, la consolidación de los servicios educativos, así como la complementación con otras modalidades. Así, el PME señala que el crecimiento del sistema se llevaría a cabo con "...la operación óptima de los servicios escolarizados y la diversificación y flexibilidad de los sistemas abiertos, enriquecidos por los resultados de la investigación educativa y la experimentación"<sup>19</sup>.

El PME y la educación superior.

El programa sectorial aquí abordado parte de una serie de elementos de diagnóstico a partir de los cuáles surgían las características de la modernización de la educación superior, así como sus objetivos, estrategias, acciones y metas.

Para el caso de la educación superior universitaria, se señalaba la insuficiente flexibilidad de los planes académicos; el crecimiento acelerado de la matrícula como detonante del deterioro de la calidad en educación; la mala distribución de la matrícula de licenciatura; además se agregaban, la urgencia para que las universidades reordenaran su funcionamiento a través de mecanismos de planeación y porque encontraran nuevas formas de aumentar sus ingresos. Asimismo, el programa señalaba que las propias instituciones deberían,

"...evaluar sistemáticamente su actividad, planear coordinadamente su desarrollo y diseñar y ejecutar programas de superación académica que permitan atender la demanda educativa con mejor calidad; diversificar la formación del estudiante...; fomentar el trabajo personal y la formación para el autoaprendizaje y actualización permanente; reforzar los mecanismos de actualización, evaluación y promoción de personal académico; impulsar, mediante los contenidos y los métodos educativos, la cultura científica y el espíritu de solidaridad social; y aprovechar los recursos de organización, infraestructura y saber hacer de las universidades para colaborar en la solución de los principales problemas que aquejan al a sociedad mexicana y a las regiones donde se localizan los centros académicos"<sup>20</sup>.

En tal sentido, los objetivos señalados en el PME se encaminaban a mejorar la la calidad de la educación superior; atender la demanda de educación superior universitaria y tecnológica; vincular a las instituciones de educación superior con la sociedad y fortalecer el sistema de coordinación y planeación nacional de la educación superior.

El PME hacía una explícita referencia al Programa Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)<sup>21</sup>, el cual plateaba estrategias aún vigentes en el ámbito educativo superior. Al respecto los principales señalamientos que se recogían del PROIDES eran: descentralizar y regionalizar la educación superior; ampliar el campo de concertación de las instancias de coordinación; simplificar los procedimientos administrativos

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 129-130.

<sup>21</sup> Este programa se puso en marcha en 1987 por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), y se concibió "...como un mecanismo de concertación permanente, abierto a la incorporación y ejecución de iniciativas e implica que los intereses particulares, sectoriales y gremiales, legítimos en sí mismos se subordinen a los grandes objetivos nacionales en materia de educación superior...". *Ibid.*, pp. 131-132.

respecto a la educación superior; apoyar a la educación superior; aplicar de manera óptima los recursos disponibles y "...reforzar la evaluación y el desarrollo institucional planificado, ya que es necesario elevar la racionalidad y mejorar la eficacia y eficiencia de las acciones de nuestras instituciones".<sup>22</sup>

Además, el PME planteaba un conjunto de estrategias en los siguientes términos:

Con respecto a la expansión de los servicios, "...un mejor uso de la capacidad instalada, una expansión gradual de las instituciones que no han llegado todavía a un tamaño crítico y la apertura de nuevas opciones."<sup>23</sup> Asimismo, el establecimiento de nuevos mecanismos de acreditación de conocimientos y la ampliación de las opciones de educación abierta.

A nivel de Personal docente se marcaba la profesionalización de catedráticos y de personal de carrera; el fomento de la actualización permanente y de estudios de posgrado; el establecimiento de estímulos y reconocimientos.

En términos de coordinación, el PME aludía al reforzamiento de "...las funciones de coordinación, de planeación y de programación de la educación superior, en los ámbitos institucional e interinstitucional, y en los niveles estatal, regional y nacional."<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 132-133.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 133-134.

En relación a la normatividad, el PME destacaba el impulso a "...iniciativas tendientes a lograr una mejor regulación de las actividades de concertación, evaluación, descentralización, fijación de criterios académicos, de financiamiento y de acreditación que el desarrollo de la educación superior está demandando"<sup>25</sup>.

Las acciones principales de la modernización de la educación superior universitaria abarcaban:

-Ampliar la oferta de educación. El programa señalaba que serían las mismas instituciones las que formularían sus políticas de crecimiento y distribución de matrícula teniendo cuidado de la calidad de los servicios.

-Impulsar la universidad nacional abierta. "...la cual, además de contribuir a ampliar la cobertura, permitirá atender a sectores de población que no han tenido acceso a este servicio"<sup>26</sup>. De igual manera, este sistema abierto "...deberá implantar un nuevo sistema de acreditación que reconozca el autodidactismo y los conocimientos adquiridos en la vida productiva"<sup>27</sup>.

-Equilibrar la matrícula. "...propiciando el incremento de la inscripción en las opciones de ciencias básicas, ingenierías, tecnología y humanidades. Se pugnará por condensar el catálogo de carreras para evitar las especializaciones excesivas en el nivel de licenciatura."<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 135.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 141.

-Lograr la participación del sector social y productivo. Desarrollando proyectos de colaboración con instituciones educativas y otorgando a los profesionales y técnicos el conocimiento de las necesidades de la sociedad mexicana.

-"Establecer una pauta nacional de criterios de excelencia en el ejercicio académico"<sup>29</sup>.

-"Impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior para determinar sus actuales niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. Dicho proceso será técnicamente conducido por una comisión nacional de evaluación de la educación superior, surgida del seno de la CONPES"<sup>30</sup>.

Finalmente en relación a la metas para la educación superior, el PME planteaba la instalación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), la reinstalación de los consejos regionales para la planeación de la educación superior, el establecimiento de mecanismos para incorporar a las instituciones al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El PME y el posgrado y la investigación.

Por su importancia en la comprensión del escenario educativo superior, conviene aludir al apartado que el PME dedica a las funciones del posgrado, la

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

investigación y la tecnología. El PME partía de la distinción entre el desarrollo científico y la modernización tecnológica. En ese sentido, el plan proponía "...fomentar al primero con el aumento gradual y sostenido de los recursos públicos asignados a la actividad científica, el respaldo a las políticas de formación de recursos humanos, el impulso a los grupos de trabajo y a la concertación y el fortalecimiento de la evaluación".<sup>31</sup> Para el caso de la modernización tecnológica se pretendía fomentarla a través de "...cambios en la normatividad, apoyo a las empresas, fortalecimiento de los acervos de información, apoyo a la infraestructura educativa y de capacitación, protección industrial e intelectual, facilidades técnicas y administrativas, productividad, competitividad y control de calidad e inversión extranjera directa".<sup>32</sup>

Partiendo de los objetivos de fortalecer el desarrollo del posgrado de manera articulada a la investigación, el PME señalaba la necesidad de formar, con criterios de alta calidad, recursos humanos altamente calificados en áreas socialmente prioritarias. El PME también destacaba la necesaria consolidación de la investigación y la tecnología. Las estrategias del PME para alcanzar tales objetivos se centraban en: apoyar el aumento de la infraestructura y recursos; precisar áreas de investigación prioritarias y orientar esfuerzos para realizar proyectos de investigación científica y tecnológica y de estudios de posgrado; alentar programas de formación de investigadores; favorecer la vinculación entre investigación y docencia; impulsar acuerdos para una política de descentralización; fomentar la

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 146-147.

investigación en campos interdisciplinarios y de frontera; impulsar el alcance y modalidades del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Entre las principales acciones planteadas por el PME se incluían: la consolidación de estudios de posgrado; la desconcentración y descentralización; el establecimiento de una comisión nacional de posgrado; la promoción de la participación del sector público, privado y social en el financiamiento del posgrado.

Finalmente las metas de este apartado, incluían la integración de la Comisión Nacional del posgrado en el seno de la CONPES; el establecimiento de mecanismos para la evaluación integral de programas de posgrado; el fortalecimiento de programas de cooperación académica; la convocatoria a profesores e investigadores para participar en programas de intercambio académico; y el establecimiento de la normatividad relativa al posgrado en todo el país.

A su vez el sector de investigación científica, humanística y tecnológica tenía como objetivos centrales, el desarrollo de la investigación científica, humanística y tecnológica en instituciones de educación superior y centros de excelencia; la vinculación entre la docencia y la investigación; así como con las necesidades del país.<sup>33</sup>

Las acciones principales que el programa señalaba se centraron en el impulso a un proceso nacional de evaluación; la descentralización, consolidación y

desarrollo de centros de excelencia; la promoción de proyectos de cooperación multinstitucionales; la creación del fondo nacional para el desarrollo de la investigación; la formación de cuadros de alto nivel; y el fomento de apoyos dirigidos a los programas de formación de investigadores, entre otros.

Entre sus metas principales se incluían la formulación del programa de evaluación permanente de investigación; la definición de áreas prioritarias de este campo; la determinación de los centros de investigación que se fortalecerán como centros de excelencia; la creación del fondo nacional para el desarrollo de la investigación científica, humanística y tecnológica, la evaluación y reformulación de las bases de operación del SNI; y la organización de una comisión para actuar como enlace entre las instituciones dedicadas a la investigación y los sectores social y productivo; y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación académica entre instituciones nacionales y extranjeras para el desarrollo del posgrado, la investigación y el personal dedicado a éstas tareas.

Finalmente, es preciso señalar tres modificaciones al marco legal que resultaron fundamentales en la redefinición del ámbito educativo durante el periodo salinista: las dos reformas al artículo 3º. Constitucional (enero de 1992 y marzo de 1993); y la aprobación de la nueva Ley General de Educación (julio de 1993).

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 162.

Al respecto Chehaibar señala:

"...cabe destacar la elevación de la escolaridad obligatoria a 9 años (primaria y secundaria), la eliminación de la prohibición explícita a las agrupaciones religiosas y ministros de los cultos para participar en las tareas educativas.... Asimismo, ...se señala a la educación como un derecho de todos; la obligación de cursarla e impartirla en los niveles de primaria y secundaria constituye un deber de los padres, de los propios sujetos y del Estado. Se mantiene el carácter laico de toda la educación y la gratuidad de la impartida por el Estado. Para los demás tipos y modalidades... el texto señala sólo apoyo de parte del Estado. En lo que toca a la nueva Ley General de Educación, su principal objetivo es sentar las bases de la descentralización y federalización educativa y de la participación social en esta tarea -por medio de consejos de participación a nivel escolar, municipal y estatal-, manteniendo el control unificador en el poder ejecutivo federal, a través de la SEP.<sup>34</sup>

## 2.2 Las políticas de educación superior en la gestión de Ernesto Zedillo.

### 2.2.1 El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND)<sup>35</sup>.

La gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León se inició con una de las mayores crisis económicas vividas en el México contemporáneo. Las condiciones del déficit presupuestal así como las políticas restrictivas del gasto público ejercieron un fuerte impacto en el ámbito social en general y en el ámbito educativo superior en lo particular. En el ángulo político las condiciones críticas no fueron menores y el régimen político mexicano también arrastró

---

<sup>34</sup> Chehaibar, L., "El proyecto social y educativo del Estado y su marco legal", (Documento interno), México, 1990, p. 23.

un déficit en la confianza de la sociedad debido, entre otros factores, al asesinato del candidato del partido oficial Luis Donaldo Colosio.

En términos programáticos, el gobierno de Zedillo sustentó sus políticas en cinco objetivos fundamentales:

1) Fortalecimiento de la soberanía nacional.

Entre sus estrategias y líneas de acción se incluyeron:

- Fortalecimiento del Estado y la seguridad nacional, así como del estado de derecho.
- Promoción de una activa política exterior así como el impulso de la presencia de México en el ámbito internacional y del libre comercio.

2) Consolidación de un régimen de convivencia social.

Entre sus estrategias y líneas de acción se incluyeron:

- Promoción de las condiciones legales para garantizar la protección de los derechos y la impartición de la ley a todas las personas.
- Actualización del marco jurídico para detectar conductas irregulares en el servicio público, y para reformar los órganos gubernamentales.

3) Construcción de un pleno desarrollo democrático

Entre sus estrategias y líneas de acción se incluyeron:

- Respeto al sistema de partidos políticos y realización de una reforma electoral que promueva la equidad.
- Construcción de un efectivo equilibrio entre los poderes.

---

<sup>35</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995.

- Promoción de un federalismo, descentralización y desarrollo regional, así como la reforma del gobierno.
- Promoción de la participación social.

#### 4) Avanzar a un desarrollo social bajo los principios de equidad y justicia.

Entre sus estrategias y líneas de acción se incluyeron:

- Aplicación de una política social nacional e integral, federalista y participativa.
- Superación de los desequilibrios entre las regiones geográficas, los grupos sociales y los sectores productivos, así como la generación de servicios de calidad en salud, educación y vivienda.
- Eliminación de la pobreza.
- Inversión en el campo y consolidación de la reforma agraria.

#### 5) Promover un crecimiento económico sostenido

Entre sus estrategias y líneas de acción se incluyeron:

- Tasas de crecimiento superiores al cinco por ciento anual.
- Promoción de una disciplina fiscal para la estabilidad económica y el ahorro interno, así como una política cambiaria alentadora del sector exportador, y una política monetaria aseguradora de la estabilidad de precios.
- Aprovechamiento y uso eficiente de los recursos.

El Desarrollo social en el PND.

Uno de los apartados más relevantes del PND era el relativo al desarrollo social y, a lo largo del mismo, es posible encontrar diversas referencias al

tema educativo. Sin ánimo de exhaustividad, vale la pena resaltar algunas de sus líneas principales:

El PND señalaba a la justicia social, la igualdad y la seguridad como los elementos indispensables para desarrollar una política de desarrollo social. En tal sentido, para el área educativa se incluía, "...el derecho de todos los mexicanos a una educación básica gratuita, obligatoria y laica"<sup>36</sup>.

El objetivo central de dicha política consistía en "...propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales"<sup>37</sup>.

Algunas de sus estrategias y acciones se enfocaron a: ampliar la cobertura educativa; imprimir mayor calidad en los servicios educativos básicos; mejorar y equilibrar el crecimiento de la población; atender a los grupos y a las zonas con desventajas económicas y sociales; construir una política de desarrollo social basada en el federalismo.

Respecto a la educación en general el PND señalaba que, sería una altísima prioridad "...tanto en sus programas como en el gasto público"<sup>38</sup>. Así propuso llevar a cabo una cruzada permanente por la educación para elevar su cobertura y calidad.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 85.

Niveles de la educación.

El PND aludía a la educación básica en términos de diseñar programas para garantizar el acceso a los niveles preescolar, primaria y secundaria, en cumplimiento con lo señalado en el artículo tercero constitucional y de esta manera "...garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico;"<sup>39</sup> elevar la eficiencia terminal y reducir las deficiencias en cobertura y calidad; mejorar los servicios de educación indígena y de la educación especial. También se propone la superación del proceso enseñanza-aprendizaje; de las capacidades básicas de lectura, expresión oral y escrita, la calidad de libros de texto, y el desarrollo de iniciativas y proyectos de escuelas. Reacondicionar la infraestructura y equipo; consolidar la evaluación y la federalización de la educación; y se establecerá un sistema de formación, y superación del magisterio.

En cuanto al nivel de la educación de adultos, el plan se proponía luchar contra el analfabetismo; propiciar una educación para el trabajo comunitario y para el trabajo productivo y adaptar nuevas tecnologías para el aprendizaje. Establecerá la certificación de competencias laborales y dará "...un impulso sin precedentes a la formación para el trabajo".<sup>40</sup>

Con relación al tema de la educación media superior y superior el PND señalaba que, "...México necesita un sistema nacional de educación superior más dinámico, mejor distribuido territorialmente, más equilibrado y

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 87.

diversificado en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo, de excelente calidad.”<sup>41</sup>

En este sentido, el plan señalaba como aspectos fundamentales para el cambio de políticas hacia la educación superior: el compromiso del Gobierno para otorgar recursos crecientes a las instituciones; la promoción de fuentes alternativas de financiamiento; el fomento de la expansión bajo criterios de aptitud y vocación; la renovación de los métodos enseñanza-aprendizaje y la actualización de los programas de estudio; la transformación de estructuras académicas; la ampliación de la cobertura educativa a través de infraestructura en telecomunicaciones y de la enseñanza en sistemas abiertos; el fortalecimiento de programas de formación docente; el incremento de la eficiencia terminal; así como el respeto de la autonomía universitaria, y el perfeccionamiento de “...los instrumentos de apoyo a la excelencia académica, a la modernización institucional y a la vinculación con sectores productivos”.<sup>42</sup>

Finalmente en los campos de ciencia y tecnología; cultura; y educación física, el plan se proponía ampliar la base científica del país; incrementar el número de proyectos de investigación y mejorar la infraestructura científica; promover el intercambio científico y tecnológico con regiones exteriores al país; impulsar la descentralización del sistema y consolidar los sistemas regionales de investigación a través de los centros SEP-CONACYT.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 88.

Asimismo, en el ámbito cultural, planteaba la vinculación del sistema educativo nacional con la cultura; el reforzamiento de los contenidos de cultura en los planes de estudio e impulso a la lectura; y en el campo de la educación física planteaba la ampliación de la cobertura y desarrollo; y el fortalecimiento del deporte para la educación integral en todos los niveles.

En este capítulo también son señalados algunos temas de gran relevancia en la política zedillista: la salud, la seguridad social, la vivienda, el crecimiento y distribución poblacional, la reforma agraria, la superación de la pobreza extrema, el desarrollo de los pueblos indígenas, y la atención a grupos vulnerables. La política de desarrollo social del gobierno zedillista, se concebía como una política integral que buscaba orientar en un solo sentido todas las acciones públicas para "...atenuar los efectos de la crisis... combatir las causas estructurales de la pobreza y ...promover el desarrollo equitativo"<sup>43</sup>.

El PND resaltaba en su política de desarrollo social un importante papel para la descentralización. En ese sentido, el Gobierno ofrecía transferir mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos estatales. De igual manera, se proponía desconcentrar y fortalecer la coordinación de los tres niveles de gobierno.

## 2.2.2.El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. (PDE)

Con base en los lineamientos del PND, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE), consideraba a la educación como un "...factor estratégico del desarrollo".<sup>44</sup> Así, basado en el concepto de desarrollo humano, el PDE incluía entre sus principales propósitos lograr equidad en el acceso de la sociedad a la educación. En este sentido, planteaba la formación de seres humanos que participaran responsablemente en todos los ámbitos y estimularan la productividad y creatividad. De igual manera, dicho programa ratificaba el orden superior de los planteamientos de la Constitución y de la Ley General de Educación.

Los propósitos del PDE se centraban en tres apartados:

*Equidad.* Ampliar la cobertura de los servicios para que los beneficios educativos lleguen a todos, "...independientemente de su ubicación geográfica y de su condición económica o social".<sup>45</sup>

*Calidad.* Lograr el mejoramiento de los servicios educativos con una constante evaluación, actualización e innovación. En esta perspectiva el maestro se considera factor fundamental.

*Pertinencia.* Lograr que la educación que se otorgue sea adecuada a las condiciones y aspiraciones de los educandos sirviendo al "...mantenimiento y superación de las comunidades y de la sociedad en general"<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 124.

<sup>44</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, SEP, 1996, p. 9.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>46</sup> *Ibid.*

En términos de prioridades, el PDE señalaba que la educación básica contaba con la mayor prioridad. También serán objeto de atención los grupos sociales más vulnerables, como los discapacitados, los jornaleros, los indígenas y los urbano-marginados; y de especial interés sería la atención a la educación de la mujer, la educación de adultos y la formación para el trabajo.

En el PDE se asumían seis desafíos en materia educativa:

Enfrentar el rezago; ampliar la cobertura; elevar la calidad; mejorar la pertinencia; introducir innovaciones; y anticipar necesidades y soluciones.

La estructura del Programa respondía a cuatro grandes apartados: educación básica, educación de adultos, educación media superior y superior y criterios sobre el financiamiento de la educación, en los cuales se desarrollaban las partes centrales de la política educativa del gobierno zedillista. Tales apartados se constituían por un ejercicio diagnóstico y de definición de retos y por un conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones.

Educación Media Superior y Superior.

El apartado del PDE correspondiente a los niveles medio y superior, partía de un ejercicio diagnóstico y de la definición de una serie de retos que cubrían cinco rubros relativos a cada nivel: cobertura, calidad, personal académico, pertinencia social y organización y coordinación.

### Educación Media Superior

- Cobertura (señalando los desajustes aún existentes entre oferta y demanda; y la baja eficiencia terminal)
- Calidad (marcando las deficiencias en los programas de formación y actualización de profesores; la falta de calidad en los actores y elementos educativos como alumnos, profesores, planes y programas, financiamiento, materiales, investigación, evaluación educativa, y la educación no escolarizada).
- Personal académico (planteando la necesidad de fortalecer la formación didáctica y disciplinaria; así como la falta de calidad, cantidad y organización de los servicios de profesionalización del personal directivo).
- Pertinencia social (precisando la falta de eficacia de las opciones de bachillerato, abiertas, de formación a distancia, modalidad bivalente y de opción técnica para propiciar una respuesta efectiva a las necesidades que se plantean; además de la nula capacidad para fomentar en el estudiante una actitud emprendedora y de autoempleo).
- Organización y coordinación (señalando las dificultades de coordinación entre las diversas instituciones; la escasa información a los estudiantes egresados sobre las opciones educativas; la variedad de planes y programas de estudio; y los problemas institucionales para realizar procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación).

### Educación Superior

- Cobertura. El PDE partía de los procesos de cambio experimentados en la política de cobertura. En ese sentido, el Plan señalaba que después de las consecuencias que había traído el proceso de expansión -con el cual se

cubrieron las expectativas de cobertura, pero se deterioraron otros elementos del proceso educativo- el énfasis de la política educativa en la década de los años ochenta había tendido a propiciar en las instituciones un "crecimiento racional de la educación superior" el cual había buscado "restablecer y consolidar la calidad educativa que permitiera restablecer y consolidar la calidad educativa" (Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, PROIDES, SEP-ANUIES, 1985).<sup>47</sup> El programa señalaba que la demanda educativa de primer ingreso a licenciatura para el año 2000 sería incrementada "...progresivamente hasta alcanzar 400 mil personas."<sup>48</sup> De igual manera, el posgrado aumentaría "...aproximadamente el doble de la matrícula actual"<sup>49</sup> y el total de estudiantes inscritos en la educación superior alcanzaría, para los inicios del milenio, cerca de un millón 800 mil.<sup>50</sup>

- Calidad. El Programa retomaba, de manera explícita, los planteamientos señalados en el PROIDES, indicando que la política nacional a partir de la década de los años 90 había dado énfasis "...al fomento de la calidad académica"<sup>51</sup>. En ese sentido, se reconocía que "...el énfasis en los logros cuantitativos fue sustituido por una mayor atención a la calidad de los servicios."<sup>52</sup> En el PDE se señalaba al Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES) como el "...instrumento principal para lograr transformaciones, particularmente en las universidades públicas".<sup>53</sup> Lo

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 139.

más significativo que señalaba el Programa en este rubro, era el gran esfuerzo realizado en materia del trabajo académico de los docentes e investigadores los cuales obtuvieron mejoras en sus remuneraciones a través del programa de estímulos a la calidad. Sin embargo también se mencionaban algunos factores que limitaban el otorgamiento de servicios de calidad como la rigidez de los planes y programas de estudio; los índices de eficiencia terminal; la falta de atención por parte de las instituciones para apoyar a los alumnos destacados y la falta de centros de investigación de alto nivel.

El PDE aludía a la evaluación como un instrumento de gran validez para alcanzar mejores niveles señalando que éste había constituido "Un elemento decisivo para elevar la calidad...de los distintos aspectos que concurren en la educación".<sup>54</sup>

- Personal académico. En el PDE se aludía a la planta académica a partir de tres niveles. En el primero se incluía un número reducido de profesores e investigadores "...altamente calificados y de prestigio reconocido"<sup>55</sup>; el segundo sector lo integraba el personal académico "...con una labor promedio de 15 años"<sup>56</sup>; y el último sector, más amplio que los anteriores, el de los profesores jóvenes "...con menos de siete años de experiencia docente"<sup>57</sup>. El Programa señalaba que la educación superior "...no estaba apegada de manera plena en los núcleos y centros de excelencia que podrían operar como ejes de la formación, actualización y capacitación

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

docente.”<sup>58</sup> Por último en el PDE se sostenía que había consenso en que la formación académica de los docentes e investigadores era una condición para mejorar la calidad educativa.

- **Pertinencia.** El programa reconocía el decrecimiento de la matrícula en las áreas de ciencias naturales y exactas, así como de las ciencias agropecuarias, y las humanidades. Por otro lado, el PDE consideraba como satisfactorio el crecimiento de las áreas de ingeniería y tecnología. Sin embargo en el PDE se señalaba que la estructura de la oferta educativa superior no consideraba en forma el comportamiento del mercado de trabajo que debería contribuir a orientar la demanda<sup>59</sup>. Además no se había tomado muy en cuenta el conocimiento en el seguimiento de egresados para conocer la relevancia social de las carreras y los programas de formación.
- **Organización y coordinación** El Programa señalaba que uno de los problemas en este ámbito era la falta de relación “...entre las instituciones educativas, sobre todo entre las que comparten un mismo ámbito regional o local...”<sup>60</sup> Se señalaba también que existía una actitud positiva por parte de las instituciones para desarrollar una capacidad y voluntad de cambio institucional con el apoyo de los diversos intereses y sectores de la comunidad educativa. En ese sentido, se señalaba que las relaciones laborales constituían un tema fundamental en la creación de un clima propicio para elevar la calidad de los servicios<sup>61</sup>. El tema del financiamiento también formaba parte del proceso de organización y

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 144.

coordinación. En ese sentido, el programa señalaba de manera optimista que "...la inversión en educación de los últimos años muestra una aportación creciente del gobierno mexicano. Además las instituciones de educación superior han intentado desarrollar esquemas alternos, para allegarse recursos."<sup>62</sup>

A su vez las políticas generales del PDE estaban centradas en diez factores:

Formación y actualización de maestros

Apoyo a proyectos multinstitucionales

Consenso y corresponsabilidad de todas las instancias públicas y privadas

Apertura del mayor número de oportunidades educativas

Apoyo a las instituciones que tengan nuevas modalidades educativas

Estímulo a la autoevaluación y la evaluación externa

Formación integral de los estudiantes

Mayor vinculación de las instituciones con sus entornos socioeconómicos

Modernización administrativa

Apoyo a la ampliación y mejora de infraestructura

Finalmente, el PDE ofrecía una serie de estrategias y acciones correspondientes a cada uno de los rubros planteados en el apartado del nivel educativo superior.

-Cobertura

Objetivo: Atender la demanda ampliando la capacidad del sistema

Estrategias: Atención de la demanda a través de las instituciones con capacidad de crecimiento; ampliación de la cobertura a través de nuevas

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 143.

modalidades educativas; flexibilización de estructuras académicas y el uso de nuevas tecnologías; fortalecimiento de la educación abierta y a distancia; así como el apoyo para crear nuevas instituciones.

Líneas de acción: Incrementar la matrícula de educación media superior "...de dos millones 300 mil...a más de tres millones en el ciclo 2000-2001"<sup>63</sup>; aumentar la matrícula en educación superior de un millón 400 a un millón 800 mil estudiantes; incrementar el posgrado tanto en el número de alumnos como en el de profesores a un cien por ciento.

Objetivo: Orientar la demanda de educación hacia las opciones con mejores perspectivas de ejercicio profesional.

Estrategias: Incrementar la matrícula de nuevo ingreso en la opción educativa tecnológica; orientar la demanda hacia instituciones distintas a las que cuentan con alto grado de saturación; incrementar la matrícula en aquellas carreras necesarias para el país y promover un sistema de orientación educativa y profesional eficaz junto con la participación del sector productivo.

Líneas de acción: elevar la participación del sistema tecnológico (pasar de 17% a un 25%) en la atención de la demanda de educación superior, y procurar un aumento en la matrícula de la opción profesional técnica de 400 mil a 750 mil alumnos.

#### -Calidad

Objetivo: Mejorar la calidad de todos los elementos del proceso educativo.

Estrategias: Flexibilización de estructuras y programas académicos; vinculación de la docencia, investigación y difusión; promoción de programas

editoriales y materiales educativos; promoción de criterios de igualdad en los procesos de selección; fomento de estudios y creación de opciones sobre eficiencia terminal; y aumento de recursos financieros.

Líneas de acción: Integración del Padrón Nacional de Licenciaturas de Alta Calidad; promoción de aspectos de carácter formativo en los planes de estudio; creación de un sistema nacional de becas; consolidación de la coordinación interinstitucional; fortalecimiento de los programas del Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES) e incremento de recursos.

Objetivo: Mejorar la calidad de la evaluación de las instituciones.

Estrategias: Ampliación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación; mejora de los criterios de evaluación de los elementos del proceso educativo.

Líneas de acción: Promoción del establecimiento de exámenes estandarizados de ingreso y egreso basados en las competencias; promoción en las instituciones para implantar sistemas de evaluación docente; promoción de la evaluación externa en docencia, investigación, difusión y administración; implantación de evaluaciones periódicas; revisión de los sistemas de evaluación y acreditación de las modalidades no escolarizadas.

-Desarrollo del personal académico

Objetivo: Contar con suficientes profesores e investigadores de alto nivel.

Estrategias: Creación del Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las Instituciones de Educación Media Superior y Superior; mejora de la formación, el desarrollo y las condiciones laborales del personal

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 148.

académico; desarrollo de programas para la formación de maestros; impulso de la profesionalización de maestros.

Líneas de acción: Incremento del número de profesores con posgrado; reforzamiento de las actividades para integrar docencia e investigación; establecimiento de un programa de formación de profesores; fortalecimiento de los programas de estímulos.

-Pertinencia

Objetivo: Alcanzar mayor congruencia entre el trabajo académico y las necesidades sociales.

Estrategias: Apoyo a investigadores y programas de investigación para contribuir a la solución de problemas nacionales; fortalecimiento de la capacidad de los estudiantes para crear alternativas; orientación al estudiante para propiciar una mejor valoración del mercado; fortalecimiento del compromiso social de los estudiantes.

Líneas de acción: Impulso al seguimiento de egresados; estímulo a la educación permanente a través de la formación continua y la actualización; revisión de la normatividad para buscar una mejor correspondencia entre el servicio social y las necesidades del país.

Objetivo: Fortalecimiento de la identidad de las instituciones mediante programas y servicios acordes a las necesidades nacionales.

Estrategia: Impulso a los programas de excelencia vinculados a las necesidades del desarrollo regional y nacional.

Líneas de acción: Promoción a las instituciones de educación superior para determinar áreas que estimulen su doble inserción en el contexto regional y nacional.

**-Organización y coordinación**

Objetivo: Impulso a la articulación del sistema con criterios y estándares compartidos.

Estrategias: Revisión de los procesos de planeación y evaluación de la educación media superior y superior; articulación de la educación básica, media y superior; búsqueda de una mejor coherencia en planes y programas de estudio.

Líneas de acción: Reestructuración del funcionamiento de los órganos de planeación, evaluación y coordinación entre las instituciones; implementación de los estándares académicos para los estudiantes procedentes de otros subsistemas o instituciones; impulso a programas de colaboración con otras instituciones; revisión del marco jurídico nacional.

Objetivo: Federalización de la educación media superior y superior.

Estrategias: Búsqueda de corresponsabilidad entre los gobiernos federales, estatales y de las propias instituciones.

Líneas de acción: Promoción de estudios sobre gestión, evaluación y financiamiento para impulsar procesos de transferencia de los servicios educativos.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Objetivo: Aumento de recursos públicos destinados a estos tipos de educación y estímulo a la diversificación de las fuentes de financiamiento.

Estrategias: Creación de oportunidades en torno a la expansión de la demanda poniendo énfasis en la apertura o consolidación de fondos compartidos; apoyo a las iniciativas de instituciones que generan recursos económicos por medio de fuentes alternas de financiamiento, y a las que desarrollan sistemas de administración transparentes y eficaces.

Líneas de acción: Atención a través del FOMES, del sistema tecnológico; fomento a las propias instituciones para generar fuentes alternas de financiamiento; y estímulo a la consolidación de sistemas de control en las áreas de finanzas, contabilidad y administración.

### **2.3. Factores críticos de la política educativa superior en los noventa.**

A lo largo de los noventa prevalecieron una serie de factores que, independientemente de ubicarse en dos períodos presidenciales, guardaron una particular articulación. Dichos factores, con raíces en los ochenta y efectos en los inicios de la primera década del siglo XXI, han sido agrupados en este texto con base en cinco apartados: a) Atención a la demanda; b) Diversificación y consolidación de campos; c) Evaluación y criterios de calidad y eficiencia; d) Equidad; e) Financiamiento.

#### **2.3.1. Atención a la demanda**

El tema de la calidad de los servicios educativos en todos los niveles, se constituyó como el elemento central en los planteamientos discursivos de los sucesivos gobiernos en los noventa. De tal suerte, y dentro de un contexto de recursos escasos y una serie de políticas macroeconómicas que

recomendaban limitar el gasto público, a lo largo de los noventa el ámbito educativo superior experimentó una tendencia restrictiva en términos de atención a la demanda educativa. Así en el PME 1989-1994 se planteaba un crecimiento "...hasta el límite de la capacidad instalada de los planteles federales existentes."<sup>64</sup>

Durante la gestión salinista, las políticas cuantitativas en educación superior universitaria tuvieron como elemento principal la contención del crecimiento. Al respecto se precisaba:

"...que las universidades con más de 30 mil alumnos de licenciatura racionalicen su crecimiento; que aquellas con una matrícula entre 10 mil y 30 mil alumnos establezcan políticas de crecimiento tendientes a que éste sea moderado; que aquellas con matrícula menor a 10 mil alumnos planeen su crecimiento para alcanzar un desarrollo adecuado y el cumplimiento de todas sus funciones académicas".<sup>65</sup>

Para la segunda mitad de la década, la dimensión cuantitativa volvió a formar parte de las políticas gubernamentales en relación a la matrícula. Para Mendoza, los indicadores de cobertura educativa en el periodo zedillista, experimentaron una situación de desventaja:

"...con otros países no sólo de mayor nivel de desarrollo, sino incluso de niveles similares y menores. Uno de estos indicadores, tal vez el más notorio, es la baja tasa de atención a licenciatura en relación con la población de 20 a 24 años, que

---

<sup>64</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la ...*, p. 135.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 140.

es de 14,8%; tasa muy inferior a la de otros países como Argentina (43%); Bolivia (23%); Cuba (21%); y Estados Unidos (76%).<sup>66</sup>

Así, en la política gubernamental zedillista prevalecieron los criterios discursivos a favor de la calidad, y las estrategias y las acciones propuestas impulsaron de manera prioritaria a la educación superior tecnológica. En tal sentido, planteamientos como orientar a los jóvenes hacia las "...opciones educativas con mejores perspectivas de ejercicio profesional y de mayor relevancia para el desarrollo de la Nación,"<sup>67</sup> fueron los más importantes. Además, ampliar la capacidad del sistema incrementando la matrícula en educación tecnológica en instituciones que no mostraran grados de saturación fue una de las acciones centrales en dicha política. Así, se señalaba que en los siguientes cinco años "...se procurará que la matrícula en la opción de educación profesional técnica aumente de 400 mil a 750 mil alumnos. También se buscará elevar de 17 por ciento a por lo menos 25 por ciento la participación del sistema tecnológico en la atención a la demanda de educación superior".<sup>68</sup>

Para la educación superior universitaria se planteaba una atención a 400 mil estudiantes más. Haciendo una previsión hacia el año 2000, el PDE señalaba que la expansión representaría pasar de 1 millón 400 mil estudiantes a 1 millón 800 mil incluyendo posgrado<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Mendoza, J., "La Educación Superior en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", en *La política social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México: UNAM-Coordinación de Humanidades, 1995, pp. 37-38.

<sup>67</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo...*, p. 149.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 148.

Si se comparan las metas de crecimiento en matrícula de la educación superior tecnológica y de la educación superior universitaria señaladas anteriormente, es posible advertir que el PDE 1995-2000 centró su atención en el área tecnológica, que al área universitaria, ya que, planteó atender a 350 mil estudiantes más en educación tecnológica, mientras que en educación superior universitaria se planteó atender a 50 mil estudiantes únicamente.

A lo largo de los noventa sin embargo, la atención de la demanda educativa fue insuficiente. Al respecto, Muñoz y Rodríguez señalan que,

"...actualmente el volumen absoluto de jóvenes fuera de las oportunidades de educación superior es mucho mayor que hace dos décadas: a principios de los ochenta quedaban fuera de estas oportunidades unos cinco millones de jóvenes de entre 20 y 24 años de edad; hoy están al margen más de ocho millones".<sup>70</sup>

### 2.3.2. Diversificación y consolidación de campos

La búsqueda de un sistema educativo capaz de incorporar la cultura del desarrollo científico y tecnológico de las sociedades contemporáneas fue probablemente el factor central en el diseño de políticas en favor de la diversificación a nivel institucional durante la primera mitad de la década. Así, la estrategia planteada por el PME 1989-1994 de implantar nuevos modelos educativos, así como de promover el valor y el reconocimiento de la

---

<sup>70</sup> Muñoz, H., y Rodríguez, R., "Educación superior en México. Diferenciación y cambio hacia el fin de siglo", en Casanova, H., *et. al.*, *Diversidad y convergencia. Estrategias de*

educación tecnológica, se concretó en 1991, con la creación del subsistema de universidades tecnológicas<sup>71</sup>. En 1995, el PDE señalaba que, ya se encontraban operando diez instituciones, las cuales atendían a cerca de 5 mil estudiantes.<sup>72</sup>

Como ya se ha señalado, la política de los noventa puso un gran énfasis en los criterios de calidad. En esta dimensión de "lo cualitativo", elementos como los docentes, los alumnos y los programas de estudio cobran una gran relevancia. Al respecto autores como Rollin Kent han señalado que la diversificación institucional de los años noventa implicó también, "...cambios en los roles y valores académicos: enseñanza e investigación".<sup>73</sup>

La política zedillista buscó atender la demanda en educación media superior y superior "...ampliando la capacidad del sistema con nuevas y mejores oportunidades formativas..."<sup>74</sup> En este sentido, el PDE 1995-2000 señalaba cinco criterios de política general para la apertura de dichas oportunidades:

"...primero, hacerlo con calidad y donde exista un flujo consistente en la demanda; segundo, poner énfasis en el crecimiento de los servicios en las entidades donde los índices de absorción de estudiantes de la educación media

---

*financiamiento, gestión y reforma de la educación superior*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 90, 2000, p. 132.

<sup>71</sup> Dichas universidades se crearon como organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales, ofreciendo dos años de educación superior tecnológica y con la finalidad de que los egresados se incorporen en un tiempo relativamente corto al sector productivo.

<sup>72</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo...*, p. 136.

<sup>73</sup> Kent., R., "Cambios emergentes en las universidades públicas", en Casanova, H., y Rodríguez, R., (*Coords.*) *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, México: UNAM-CESU-Miguel Angel Porrúa, 1999, p. 239.

<sup>74</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo...*, p. 147.

superior y superior sean inferiores al promedio nacional; tercero, desalentar la creación de nuevas instituciones públicas en donde exista capacidad para absorber la demanda, conforme a los criterios de planeación nacional e institucional; cuarto, procurar el desarrollo equilibrado de la oferta educativa en relación con las necesidades sociales y las aspiraciones formativas de los educandos; y quinto, considerar los mercados laborales, el desarrollo de las profesiones, los requerimientos del sector productivo, las necesidades tecnológicas, así como las perspectivas del desarrollo regional y local, entre otros aspectos relevantes".<sup>75</sup>

La pertinencia constituyó otro elemento importante en la implementación de las políticas públicas hacia la educación superior. El arribo de las grandes transformaciones científicas, y la adhesión al nuevo mundo contemporáneo a través de mecanismos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) marcaron la década de los noventa, como la de los grandes esfuerzos por generar una cultura de la ciencia y la tecnología, que contribuyera al desarrollo del país. En este sentido, las acciones que se llevaron a cabo estuvieron dirigidas básicamente a orientar la demanda y fortalecer la oferta educativa en aquellas áreas que se estimaban prioritarias para el país.

Durante el sexenio salinista, la política de orientación de la oferta educativa estuvo dirigida al "...incremento de la inscripción en las opciones de ciencias básicas, ingenierías, tecnología y humanidades"<sup>76</sup>, siendo las primeras dos a las que se les otorgó mayor importancia. De igual manera, en cuanto al desarrollo de carreras, el PME 1989-1994 planteaba que se pugnaría "por

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 145.

condensar el catálogo de carreras para evitar especializaciones excesivas en el nivel de licenciatura".<sup>77</sup>

A su vez, para la segunda mitad de la década se señalaba que la demanda se orientaba a las áreas de contaduría, derecho y administración y que era poco probable que estas profesiones ofrecieran certidumbres laborales.<sup>78</sup> La política zedillista señalaba así que, "...se alentará el crecimiento de la matrícula en carreras que requiera el desarrollo del país".<sup>79</sup> En este sentido, se impulsarían las áreas de ciencia y tecnología: "...existen dos áreas cuyo crecimiento es consistente,...el área de ingeniería y tecnología que ha incrementado gradualmente su participación y ahora atiende a 33 por ciento de la matrícula y el área de ciencias de la salud, que atiende a 9 por ciento".<sup>80</sup>

Es posible sostener que, en el PND 1995-2000, los planteamientos sobre educación superior universitaria no recibieron la misma atención que los relativos a la educación superior tecnológica. Así, para el caso de educación superior solamente se detalla la pertinencia en cuestión de las carreras y su porcentaje de atención de la demanda. Y se señala que, "Se debe reconocer que en la conformación de la oferta educativa del nivel superior no se ha considerado plenamente el comportamiento del mercado de trabajo

---

<sup>76</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la...*, p. 141.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo...*, p. 138.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 142.

profesional ni las perspectivas reales de empleo, que deberían servir de base para orientar la demanda".<sup>81</sup>

### 2.3.3. Evaluación y criterios de calidad y eficiencia

Cercano a los factores de calidad y eficiencia, el concepto de evaluación fue acaso el más referido durante las gestiones de Salinas y Zedillo. Así, la evaluación se constituyó como el eje articulador de las políticas públicas en materia educativa en los noventa.

La política salinista de impulsar un sistema nacional de evaluación pone al descubierto una serie de acciones que con anterioridad se habían venido gestando en ésta materia, desde el establecimiento en 1978 del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES). En tal sentido, el PRONAES con su política de asignación de recursos adicionales en base a los planes presentados por las propias universidades, y el PROIDES cuyas políticas se centraron en el impulso a la planeación institucional y la del sistema; la restricción de la matrícula en universidades grandes; la definición de criterios para el financiamiento; la modificación de planes y programas; y las autoevaluaciones, conformaron los primeros esfuerzos de evaluación que por motivos de crisis económicas experimentadas en el país, vieron sus alcances limitados.

Antecedentes importantes de la evaluación también lo son, el CONACYT y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) los cuales concretaron sus fines en

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

relación al establecimiento de criterios de evaluación. En este sentido, De Vries, señala

"Durante los ochenta surgió la comunidad científica como nuevo actor. Grupos de investigadores, que se habían consolidado en la década anterior, tomaron la iniciativa de movilizarse, básicamente a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). El efecto más visible de la presión que ejercieron fue la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984. El SNI introdujo un régimen de sueldos adicionales para investigadores sujeto a una evaluación de la productividad de investigadores individuales, con el fin de compensar las pérdidas salariales y evitar la fuga de personal científico altamente calificado. El SNI recibe fondos del gobierno federal pero está dirigido por grupos de representantes de la comunidad científica. Esta comunidad estableció políticas para el posgrado e investigación, y contempla la evaluación periódica de la producción científica mediante la incorporación de criterios homogéneos internacionales y nacionales, así como la asignación directa de fondos a los responsables académicos de proyectos de investigación. Con esta iniciativa se introdujeron los primeros antecedentes para la evaluación"<sup>82</sup>.

Posteriormente en 1989 la política de evaluación logra concretarse ampliamente con el anuncio -en el PME- del impulso a un "...proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior para determinar sus actuales niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad"<sup>83</sup> y de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA)<sup>84</sup>. Estos dos elementos se constituyeron como los ejes fundamentales para operar la política

<sup>82</sup> De Vries, W., "La evaluación en México: una década de avances y paradojas", en Casanova, H., et al., *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 90, 2000, pp. 82-83.

<sup>83</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la...*, p. 141.

<sup>84</sup> Cfr. *Ibid.*

modernizadora. Cabe recordar que dicha política se desprende del objetivo planteado por el PME de "Mejorar la calidad de la educación superior para formar los profesionales que requiere el desarrollo nacional"<sup>85</sup> y de la estrategia de "Evaluar permanentemente los logros y procesos de la educación superior".<sup>86</sup> En este sentido, es posible advertir que el gran impulso alcanzado y desarrollado en materia de evaluación podría considerarse el inicio de varias iniciativas en esta materia, para la educación superior durante la década de los noventa. Sin embargo, si separamos y observamos con distancia las acciones propuestas por los planes y programas de ambas gestiones, podemos señalar, que en la gestión zedillista, se ve claramente, la manera en que se reforzó la coordinación y la organización de la evaluación como política.

Así, las políticas de evaluación en ambas gestiones consideraron tres elementos centrales del sistema, las instituciones, los académicos (investigadores y profesores) y los estudiantes. Para las instituciones, el proceso de evaluación incluyó en un primer momento las autoevaluaciones y la evaluación del sistema (metaevaluación) con participación de la CONAEVA. Al ver que esta iniciativa generó problemas, las mismas instituciones propusieron una evaluación interinstitucional -tanto de los programas educativos como de su gestión- a través de los comités de pares. Así, se anunció el trabajo de Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) dependientes de la CONPES en 1989, pero en realidad operaron hasta 1993, con las evaluaciones de los programas por

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 132.

pares. La tarea principal de estos Comités consiste en evaluar la calidad de los programas académicos, las funciones administrativas y de difusión de la cultura de cada una de las instituciones de educación superior.<sup>87</sup>

Para los académicos se propuso, en 1990, la realización de evaluaciones como el Programa de Estímulos a la Productividad y Rendimiento Académico (PEPRAC) de la UNAM, el cual otorgó estímulos a la productividad<sup>88</sup> y el Programa de Carrera Docente. Este último puesto en marcha en 1992 y cuya finalidad fue otorgar sobresueldos a los docentes de las universidades públicas. De igual manera, para 1996, se crearía el Programa Mejora del Profesorado (PROMEP) que otorga becas para estudios de posgrado de los profesores en activo. Es preciso recordar que una primera versión del establecimiento de programas de evaluación académica, y que sirvió de referente directo para el establecimiento de criterios de evaluación en los programas que se desarrollaron con posterioridad fue el SNI. Sin embargo, dicha política fue objeto de grandes críticas por parte del sector académico. Por un lado los requisitos a cumplir y los montos para otorgar los apoyos variaron de unas instituciones a otras y por otro lado, se argumentaba que "...llevaban a la fragmentación e individualización del trabajo y de grupos, que los estímulos no remediaban la situación salarial y, en ocasiones, que las autoridades institucionales usaban las becas para fines políticos".<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> De Vries, W., *op. cit.*, pp. 88-90.

<sup>88</sup> Una explicación amplia sobre las diferentes etapas y características principales de los programas de estímulos a la productividad y al rendimiento académico puede encontrarse en Díaz Barriga, A., y Pacheco T., *Universitarios: Institucionalización académica y evaluación*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 86, 1997, pp. 22-81.

<sup>89</sup> De Vries, W., *op. cit.*, p. 93.

Para los estudiantes se propuso un sistema nacional de exámenes como "...instrumento técnico en el que se apoyará el sistema nacional de acreditación y certificación"<sup>90</sup>. Así, la creación del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) en 1993, y el impulso de los exámenes de ingreso a la licenciatura, al bachillerato y el examen de egreso constituyeron las partes centrales de continuidad con la política iniciada en el SNI de evaluar individualmente, en este caso, el aprendizaje.

En tal sentido, el PDE 1995-2000 señaló como acciones en torno a la estrategia de ampliación, diversificación y consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Media Superior y Superior:

1. Promover que las instituciones apliquen exámenes de ingreso y egreso;
2. Procurar que las instituciones cuenten con un sistema de evaluación que determine conocimientos y aptitudes del personal académico;
3. Promover la evaluación externa a través de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES);
4. Que las instituciones públicas evalúen sus programas al menos cada tres años<sup>91</sup>.

La acción gubernamental de aplicar exámenes generales a los estudiantes ocasionó grandes protestas por parte de la comunidad estudiantil. En tal sentido, algunas de las argumentaciones para rechazar dicho mecanismo estribaron en que sus objetivos obedecían a

---

<sup>90</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la...*, p. 185.

<sup>91</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo...*, p. 152.

"...impulsar masivamente la educación técnica, mediante la asignación forzosa de jóvenes a esa opción; liberar a la UNAM de la presión de una demanda creciente; organizar un registro único de la demanda; poner en un segundo plano la dramática falta de lugares en este nivel educativo...introducir criterios de mayor selectividad y, por tanto, de exclusión...mantener y promover al CENEVAL y, al fin de cuentas, experimentar con un mecanismo de regulación del flujo de jóvenes entre la educación básica y la media superior para su puesta en práctica posterior en todo el país"<sup>92</sup>.

En suma, para la política gubernamental de ambas gestiones, la evaluación se constituyó como un elemento central en la solución a los problemas de calidad.

Con el gobierno de Carlos Salinas se da inicio a una etapa de modernización educativa que centró sus prioridades en el planteamiento de calidad. Así en el discurso dictado por Salinas en la ceremonia de presentación del PME 1989-1994, se menciona a la educación como el detonante imprescindible en la transformación de la sociedad. Y uno de los motivos sostiene que la modernización educativa es inevitable y necesaria y que se necesita, "...cambiar lo que impide sustentar un nuevo desarrollo del país, que abra iguales oportunidades a todos los mexicanos."<sup>93</sup> En este sentido, el planteamiento político del PME se orientó a realizar una profunda

---

<sup>92</sup> Aboites, H., "Examen único y cultura de la evaluación en México", en Pacheco, T., y Díaz Barriga A., (Coords.) *Evaluación Académica*, México: UNAM-CESU-FCE, Sección de Obras de Educación y pedagogía, 2000, pp. 114-115.

<sup>93</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la...*, p. 18.

modificación para generar un sistema educativo moderno, "...más participativo, eficiente y de mejor calidad".<sup>94</sup>

La modernización implicó profundos cambios en las políticas públicas hacia la educación y sin duda el criterio de calidad en los servicios educativos, fue el referente principal de los grandes cambios a nivel educativo en la década de los noventa. Dichos planteamientos significaron una explosión del concepto de calidad, en el discurso político educativo. Kent sostiene al respecto que, "...la educación se volvió prioridad del gobierno central (llamado federal en México) y la palabra calidad ocupó el sitio central del discurso"<sup>95</sup>.

En suma, el PME recurriría de manera sistemática, -como principal eje de su política educativa- a la modernización de la educación con calidad, anteponiendo a este discurso una serie de deficiencias en los servicios educativos: la falta de calidad; la obsolescencia de programas y planes de estudio; la carencia de una formación integral para los estudiantes; y la falta de calidad en el personal académico; así como, la mala distribución de la matrícula y la ausencia de fuentes alternativas de financiamiento.

Ibarra señala que el Programa para la Modernización Educativa desconoció acciones que en materia de política educativa, social y económica, realizaron

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 5

<sup>95</sup> Kent, R., "Reforma Institucional en Educación Superior y Reforma del Estado en México en la década de los noventa: una trayectoria de investigación", en Balón, J., (Coord.) *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, Cuernavaca-México: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM); Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2000, p. 215.

gobiernos anteriores al salinista, que propiciaron deficiencias en la educación. En tal sentido, dicho autor afirma,

"En el PME es ignorada la última década...[...] De esta forma el deterioro de la calidad de la educación superior poco se explicaría, según la visión gubernamental, a partir de elementos tales como la drástica reducción del nivel salarial de sus académicos, la falta de recursos para apoyar un adecuado proceso de enseñanza-aprendizaje, la carencia de materiales y equipo, de bibliotecas, laboratorios y edificios, etc. Nada de ello es mencionado como causa del deterioro de la calidad de la educación superior. Nada de ello es asumido como responsabilidad gubernamental..."<sup>96</sup>

Por otra parte, las afirmaciones en el discurso político de la gestión zedillista respecto a la búsqueda de calidad en educación no tuvieron variación. El régimen optó por continuar con la misma línea, señalando que, "...el Programa pretende lograr servicios educativos de calidad..."<sup>97</sup> para contar con "...un sistema nacional de educación superior más dinámico, mejor distribuido territorialmente, más equilibrado y diversificado en sus opciones profesionales y técnicas..."<sup>98</sup>

Los planteamientos sobre la calidad en educación introdujeron cambios importantes en las estrategias y en las acciones gubernamentales. Durante la década pudieron concretarse nuevos mecanismos de evaluación y de asignación de recursos para la educación superior. Así el PND 1995-2000 de la

---

<sup>96</sup> Ibarra, E., "Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo model", en Ibarra, E., (Coord.) *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, México: UAM, Colección CSH, 1993, pp. 141-142.

<sup>97</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo...*, pp. 12-13.

gestión zedillista señaló que "...la calidad es una carrera continua en la búsqueda del mejoramiento, que requiere de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación".<sup>99</sup>

Una de las metas planteadas por la modernización salinista fue "...asegurar cobertura, calidad y eficiencia"<sup>100</sup> en la educación. En este sentido, se planteó la realización de esfuerzos para la reorganización de la educación superior bajo los criterios de "...ordenar y buscar soluciones para la eficiencia interna de las instituciones de educación superior...".<sup>101</sup> Así, la inducción de nuevas alternativas de financiamiento, el desarrollo de políticas de evaluación, la creación de nuevas alternativas institucionales y la renovación en cuestiones administrativas, se plantearon como las estrategias centrales para lograr que las instituciones de educación superior fueran más eficientes.

#### 2.3.4. Equidad

Dentro de la gestión salinista, se insistió que uno de los retos de la educación moderna, era la eliminación de las desigualdades y de las inequidades geográficas y sociales. En este sentido, proporcionar a la población igualdad de oportunidades educativas constituyó otro elemento para que se planteara la necesidad de reorganizar internamente el sistema. Así, la descentralización geográfica y la distribución nacional de las oportunidades educativas fueron criterios importantes. Desde el PME 1989-1994 se refería

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>100</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la...*, p. 16

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. x.

la descentralización del sistema educativo en las regiones del país. Esto significaba "...transferir los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios".<sup>102</sup>

Los planteamientos de igualdad de oportunidades señalados por la gestión anterior fueron retomados como uno de los ejes principales de impulso a la política de desarrollo social en la gestión zedillista. Así, el objetivo general fue "...propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales"<sup>103</sup>. En tal sentido, el PDE "...se enmarca en el concepto de desarrollo humano: pretende lograr equidad en el acceso a las oportunidades educativas".<sup>104</sup> Así, bajo el impulso del "nuevo federalismo" la gestión zedillista procuraría "...fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional"<sup>105</sup>, con principios de calidad en la educación. De tal manera que, se otorgarían servicios educativos de calidad, ampliando la cobertura "...sobre todo en aquellos que se presentan en situaciones de mayor marginación".<sup>106</sup> En términos de su realización, el proyecto de descentralización educativa no fue afortunado ni respondió a las necesidades del país. Existen todavía grupos de la población que carecen de

<sup>102</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional...1989-1994...*, p.104.

<sup>103</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional...1995-2000...*, p.83.

<sup>104</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo...*, p. 9.

<sup>105</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional...1995-2000...*, p. xii

<sup>106</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo...*, p. 13.

servicios educativos, y aquellos que cuentan con dichos servicios se enfrentan a la centralización. Al respecto, Kent alude a las insuficiencias de la descentralización:

"...Salvo la transferencia de las escuelas normales a la jurisdicción de los gobiernos estatales y la operación local de las universidades tecnológicas, el resto del sistema de educación superior público es regulado por el gobierno federal. Los institutos tecnológicos nacieron y florecieron bajo el signo centralista y no prevén un cambio en este sentido: todas las decisiones importantes para este sector (incluyendo cambios curriculares, designación de directivos, política salarial y creación de establecimientos) son tomadas en la Ciudad de México".<sup>107</sup>

### 2.3.5. Financiamiento

Durante la década de los noventa, el financiamiento se integró al grupo de estrategias centrales en la evaluación, la calidad y la eficiencia. Así, el desarrollo de las políticas públicas para la educación superior estuvo marcado básicamente por los cambios en la forma para otorgar financiamiento y en la introducción de nuevos modelos de asignación financiera. A partir de la medida adoptada por el gobierno entre 1982 y 1983 de reducir el subsidio público para educación, los patrones de asignación de recursos para las instituciones educativas fueron modificados. El desinterés mostrado por parte del gobierno para aumentar los subsidios a las instituciones en función del crecimiento de la matrícula puso al descubierto un nuevo mecanismo que funcionó estableciendo criterios de asignación de recursos dependiendo del

---

<sup>107</sup> Kent, R., *op. cit.*, p. 223

número de personal contratado.<sup>108</sup> Esta nueva manera de otorgar montos en dinero a las instituciones marcó una larga y a veces exitosa carrera de negociaciones anuales por parte de las instituciones para la obtención de recursos. Para el gobierno este nuevo contrato implicó compromisos políticos y su papel se centró básicamente en la regulación del gasto para educación. Al respecto, Kent sostiene que,

"Las universidades reciben un subsidio público "en bloque", pero la proporción que reciben tanto del gobierno federal como del gobierno estatal es distinta en cada caso. Además, en los hechos, el monto recibido no guarda relación con la planta de profesores ni con el número de estudiantes, y no siempre opera la regla de incrementos (o disminuciones) anuales basados en el subsidio del año anterior. Los montos parecen obedecer, *de facto*, a historias particulares de negociaciones políticas".<sup>109</sup>

Las nuevas reglas para obtener financiamiento propiciaron el desarrollo de esquemas de competencia por el financiamiento. Así, fueron puestos en marcha mecanismos que otorgaron recursos adicionales a las instituciones, a los académicos y a los profesores basados en evaluaciones de su desempeño, introduciendo además una nueva modalidad en el financiamiento. Dichos mecanismos tuvieron como finalidad que las instituciones públicas aceptaran en principio, la evaluación.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Kent, R., et al., "El financiamiento público para la educación superior", en *Tres décadas de políticas de Estado en la Educación Superior*, ANUIES, 1998, Documento en línea (<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib11/207.htm>).

<sup>109</sup> *Ibidem*, documento en línea (<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib11/207.htm>).

<sup>110</sup> *Ibidem*, documento en línea (<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib11/207.htm>).

Así, el primer antecedente para el establecimiento de un nuevo contrato entre instituciones y gobierno respecto al otorgamiento de ingresos, puede ubicarse en 1984 con la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). La forma de operación de este mecanismo marcó la pauta para el otorgamiento de ingresos adicionales a los académicos a través de la evaluación de su desempeño en un momento en que los salarios todavía se encontraban homologados. En este sentido, podemos advertir que la puesta en marcha del SNI constituyó el primer programa adicional de financiamiento diferenciado. Así, a partir de 1990 con el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) comienza una etapa de ampliación de los programas de financiamiento adicional para las instituciones de educación superior. Este programa -creado por la SESIC- otorgó financiamiento a las universidades a través de la evaluación de sus proyectos como propuestas de cambio en 10 y posteriormente 11 áreas señaladas como prioritarias por el Fondo<sup>111</sup>. Un segundo programa, creado en 1991, por el CONACYT fue el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME) el cual funcionó con recursos del Banco Mundial y del gobierno mexicano otorgando financiamiento para la adquisición básicamente de infraestructura<sup>112</sup>. Para

---

<sup>111</sup> Las áreas prioritarias para otorgar recursos por el FOMES son: 1. Actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales; 2. Formación de profesores; 3. Formación de investigadores; 4. Revisión y adecuación de la oferta educativa; 5. Definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado; 6. Actualización de la infraestructura académica; 7. Reordenación de la administración y la normatividad institucionales; 8. Creación de sistemas institucionales de información; 9. Diversificación de las fuentes de financiamiento; 10. Participación de los sectores social y productivo en la educación superior. Posteriormente en 1993 se agregó el área de Difusión y extensión de la cultura.

<sup>112</sup> Los subprogramas del PACIME son: 1. Proyectos de investigación; 2. Cátedras Patrimoniales de Excelencia (nivel 1, 2, y 3); 3. Programa de apoyo para académicos residentes en el extranjero; 4. Programa para el fortalecimiento del posgrado; 5. Fondo para retener y repatriar a los investigadores mexicanos; 6. Programa de apoyo a profesores e

1993, se presentaba el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA) cuya finalidad era la de otorgar recursos a las instituciones que presentaran un plan institucional para la formación de su planta académica sobre todo para la obtención de posgrados<sup>113</sup>. Este programa sería absorbido, posteriormente en 1996, por el Programa de Mejora del Profesorado (PROMEP).

Con la puesta en marcha de dichos programas las instituciones y los académicos experimentaron nuevos comportamientos y formas para obtener financiamiento. Sin embargo, dada la complejidad de las evaluaciones del desempeño, se ha señalado que dichos programas no contribuyen a la realización de un cambio significativo en las instituciones, mas bien, son vistos como agencias demandantes de proyectos que otorgan como premio recursos.<sup>114</sup> Al respecto Kent señala que los programas "...tienden más a ser un indicador de la habilidad para formular proyectos que de la capacidad de transformar estratégicamente una institución. No incentivan el mejor desempeño sino la búsqueda de mayores insumos mediante la promesa de realizar proyectos"<sup>115</sup>.

---

investigadores para la obtención del doctorado (a partir de 1994); 7. Programa de apoyo a la formación de investigadores en las IES públicas de los Estados.

<sup>113</sup> Las áreas prioritarias que señaló este programa fueron: formación profesional del personal académico; desarrollo de infraestructura y fomento a la investigación.

<sup>114</sup> Un estudio más profundo acerca de los tipos y mecanismos de financiamiento universitario puede encontrarse en: García de Fanelli, A., "Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México", en Balán, J., *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, Cuernavaca-México: UNAM-CRIM-Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2000, pp. 129-193.

En suma, podemos advertir que las políticas sobre financiamiento en educación superior durante la década de los noventa enmarcaron una serie de cambios y tendencias importantes. Su característica principal fue la manera en que trataron de romper con las inercias de otorgamiento de financiamiento hacia las instituciones a través de la puesta en marcha de mecanismos basados en evaluaciones al desempeño. Sin embargo, al hacer un balance real de lo sucedido se puede advertir que el subsidio otorgado mantuvo una gran incertidumbre en sus criterios. Al respecto, De Vries señala, "...se siguió asignando en bloque sin claridad de criterios, a pesar de los anuncios iniciales sobre la relación entre los resultados de la evaluación institucional y los fondos públicos".<sup>116</sup>

### 2.3.6. Planteamientos de los Organismos Internacionales

Finalmente conviene aludir de manera sucinta, por su trascendencia e influjo en los planteamientos de política nacional a los lineamientos de los organismos internacionales en materia de financiamiento. Durante la década de los noventa, en prácticamente todo el mundo, el problema del financiamiento, su diversificación y su innegable relación con la evaluación, fueron temas centrales que formaron parte de casi todas las agendas, reuniones, y discusiones, sobre educación superior.

En ese debate, del cual la UNAM resultó particularmente afectada, participaron numerosas entidades de diversa índole. Al respecto, es preciso

---

<sup>115</sup> Kent, R., *et al.*, "El financiamiento...", Documento en línea. (<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib11/207.htm>).

señalar el papel central que tuvieron el Banco Mundial, la UNESCO y la Organización de Estados Iberoamericanos OEI, en la definición de las políticas y lineamientos generales sobre financiamiento.

Conviene apuntar que aunque existen entre éstos organismos diversas posiciones con respecto al tema del financiamiento para la educación superior, es posible hablar de un elemento que comparten y que plantea la necesaria diversificación de fuentes de financiamiento por parte de las instituciones y de los sistemas de educación superior.

En tal sentido, resulta importante conocer la variedad de planteamientos de éstos organismos.<sup>117</sup> A continuación se describen las posiciones de tres organismos internacionales los cuales incorporan elementos distintos en sus planteamientos:

A lo largo de los ochenta y los noventa, el Banco Mundial proponía la restricción del financiamiento público a la educación superior, y el funcionamiento de las instituciones de acuerdo con las leyes del mercado. Señalaba además, que los países en desarrollo debían otorgar la máxima prioridad a la educación básica. Establecía la exigencia de diversificar el financiamiento de la educación superior diseñando e implantando mecanismos como cuotas, venta de

---

<sup>116</sup> De Vries, W., *op. cit.*, p. 90.

<sup>117</sup> Para la elaboración de esta parte se ha seguido el documento de Díaz Barriga, A., Casanova, H., *et al.*, en "Financiamiento y gestión de la educación superior en América Latina y el Caribe", en *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*, Tomo II, Col. Respuestas, Caracas: CRESALC-UNESCO, 1997, pp. 667-669.

servicios y donaciones. Su meta recomendación se concretaba en que "...cada institución sufrague con recursos propios el 30 % de su gasto."<sup>118</sup>

A su vez, la UNESCO, consideraba como necesario el financiamiento público para la educación superior. Sin embargo, también señalaba la necesidad de buscar otras fuentes de financiamiento (derechos de matrícula sin afectar la justicia y la movilidad social). En los planteamientos de la UNESCO se ponía énfasis al señalar que el Estado debía considerar al gasto realizado en educación como una inversión a largo plazo, que promoviera la competitividad económica y el desarrollo cultural. Además, manifiestaba una preocupación respecto al gasto por estudiante destinado por los países subdesarrollados (diez veces menor al de los países industrializados) y por la dificultad a la que se enfrentaban los países en vías de desarrollo para implementar otras formas de financiamiento.

A su vez la OEI señalaba que la educación superior no podía ser vista únicamente como un problema económico. Postulaba que dependiendo de la manera en que cada Estado planteara su relación con la sociedad, sería el nivel de gasto el que destinara para educación. Así, señalaba que un Estado que exclusivamente se rigiera por la economía de mercado "...privilegiará el carácter competitivo de la educación y el éxito individual. Como la educación beneficia a los sectores medios y altos es conveniente cobrar matrículas altas. Un estado que se concibe como promotor del desarrollo social

---

<sup>118</sup> Cfr. Díaz Barriga, A., Casanova, H., *et al.*, en "Financiamiento y gestión de la educación superior en América Latina y el Caribe", en *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*, Tomo II, Col. Respuestas, Caracas: CRESALC-UNESCO, 1997, pp. 667-669.

considera que la educación superior debe formentar la solidaridad y contribuir al desarrollo para satisfacer el derecho a la cultura. Así, las familias de los estudiantes universitarios realizan un aporte financiero en diversas modalidades, entre ellos los gastos asociados a la educación superior y el ingreso que dejan de percibir."<sup>119</sup>

Así, las políticas gubernamentales de los noventa, guiadas por los señalamientos de los organismos internacionales en su perspectiva de economía de mercado, señalaron como estrategias y acciones en materia de financiamiento las siguientes:

"Debemos precisar las maneras y los medios para asegurar mayor autosuficiencia financiera de las universidades."<sup>120</sup>

"Se continuarán apoyando las iniciativas que las instituciones educativas propongan para generar recursos económicos a partir de fuentes alternas a las del financiamiento público, tales como prestación de servicios, apoyos de egresados y participación de los estudiantes, entre otras." [...] "Se fomentará que...cada una de las instituciones de educación superior, desarrollen o consoliden mecanismos para la generación de recursos económicos procedentes de fuentes alternas..."<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> A. Díaz Barriga, H. Casanova, *et al.*, en "Financiamiento y gestión de la educación superior en América Latina y el Caribe", en *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*, Tomo II, Col. Respuestas, Caracas: CRESALC-UNESCO, 1997, pp. 667-669.

<sup>120</sup> Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, México, SEP, 1989, p. x

<sup>121</sup> Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, México, SEP, 1996, p. 159.

### 3. LA GESTIÓN DEL RECTOR JOSÉ SARUKHÁN. 1989-1996

#### 3.1. Panorama general

La gestión del doctor José Sarukhán Kermez al frente de la UNAM inició el 2 de enero de 1989 y se extendió por ocho años. A lo largo de dos periodos sucesivos, la Universidad Nacional fue objeto de profundos cambios los cuales estuvieron estrechamente relacionados con las políticas públicas sobre educación superior generadas por el gobierno federal y por los planteamientos de diversas entidades internacionales. Las transformaciones que tuvieron lugar durante la doble gestión del rector Sarukhán, estuvieron basadas de manera esencial en dos factores: la recuperación de la estabilidad institucional y el impulso a la academización universitaria. En ambos procesos desempeñaron un papel fundamental los criterios de evaluación y excelencia.

En palabras del nuevo rector:

"...mi tarea central en la rectoría será contribuir al proceso de academizar a la Universidad, y que entiendo por academizarla 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>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sarukhán, J., "Sarukhán: razón y derecho, normas de conducta", en *Gaceta UNAM*, Enero 5, 1989, p. 5.

Así, durante el inicio de la gestión del nuevo rector los esfuerzos institucionales estuvieron enfocados básicamente al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el rector anterior y en este sentido, el reto inicial de dicha gestión fue devolver la tranquilidad a la vida universitaria, apoyando la realización del Congreso Universitario.

De manera paralela, a través del impulso a una serie de programas que progresivamente fueron impulsando diversos cambios en la institución, la doble gestión de Sarukhán enfocó sus esfuerzos hacia lo que se denominó como revitalización de la vida académica. En términos sintéticos es posible adelantar que entre los cambios más significativos que impulsó el nuevo rector se incluyeron el establecimiento de programas de evaluación para investigadores, docentes, trabajadores administrativos e incluso estudiantes; la búsqueda de nuevas alternativas de financiamiento -incluyendo una nueva propuesta de política en el tema de cuotas-; la diversificación y consolidación en las áreas de docencia, investigación y difusión; el apoyo a programas de innovación científica y tecnológica en el área de docencia e investigación; la reestructuración institucional y desconcentración administrativa; la necesidad de vincular la docencia con la investigación; y el impulso al posgrado.<sup>2</sup>

Acerca del controvertido tema de cuotas en la UNAM es posible adelantar que en marzo de 1992 las autoridades institucionales hacían públicos los resultados de una consulta que expresaban el supuesto apoyo mayoritario al

---

<sup>2</sup> El discurso de toma de posesión puntualizó las acciones centrales en favor de la academización: la constitución del sistema de estímulos; el fortalecimiento del posgrado y la vinculación de la investigación con la docencia, *Cfr. Ibídem*, pp. 3-5.

incremento de las cuotas. Dicho tema, ya ampliamente discutido en el Congreso Universitario de 1990, había pasado a ser parte del catálogo de reivindicaciones estudiantiles, y provocaría a la postre una fuerte resistencia por parte de numerosos grupos estudiantiles e incluso académicos. En consecuencia, en junio de 1992, el rector Sarukhán anunciaría la cancelación de su proyecto de reforma.

Sin embargo, la gestión sarukhanista sortearía el problema de las cuotas y, aún más, lograría mantener el control en diversos momentos críticos dotando a la institución de un nuevo perfil más acorde a las tendencias universitarias internacionales.

### 3.1.1. El Congreso Universitario de 1990.

El proyecto de universidad impulsado por la nueva gestión compartió, por lo menos en el nivel discursivo, uno de los elementos generados durante la gestión carpicista, la excelencia académica. Bajo este esquema quedarían justificadas una serie de políticas institucionales. Como es sabido, en abril de 1986 el rector Jorge Carpizo había presentado el documento *Fortaleza y debilidad de la UNAM*<sup>3</sup>, el cual señalaba la visión oficial sobre los logros y puntos críticos de la universidad, convocando a la comunidad universitaria, para pronunciarse sobre dicho ejercicio diagnóstico.

---

<sup>3</sup> Este documento señaló en 30 puntos la perspectiva oficial de la problemática universitaria. Al respecto el rector afirmó, "En este documento presenté los aspectos positivos más sobresalientes y los 30 problemas principales que obstaculizan el desempeño de sus funciones." UNAM, *Informe 1986*, México: Secretaría General Administrativa, Dirección General de Estudios Administrativos, T. I, 1987, p. 44.

Después de cuatro meses, la Dirección General de Planeación recibió un total de 1,760 propuestas -apenas significativo para una comunidad universitaria de más de 300 mil universitarios- de diferentes sectores. Tales propuestas incluían una diversidad de posiciones que abarcaban desde apoyos al diagnóstico oficial de la rectoría hasta posiciones totalmente contrarias. Con los resultados de la consulta, se constituyó el "primer paquete de medidas" para la reforma universitaria, el cual fue aprobado por el Consejo Universitario en septiembre de 1986.

Entre las 26 propuestas que integraban dicho paquete, se mencionaban las modificaciones a los reglamentos generales de pagos, inscripciones, y exámenes, que representaban el incremento de las cuotas, la aplicación de exámenes departamentales y la exigencia de mayores requisitos para acceder del bachillerato al nivel superior (la limitación del llamado pase automático). Tal propuesta causó fuertes reacciones por parte de algunos sectores de la comunidad universitaria -sobre todo el estudiantil-, que no estuvieron de acuerdo ni con el proceso por el cual se había llegado a aprobar dicho paquete ni con el contenido de las 26 medidas para iniciar la reforma.

Así, se comenzaron a generar diversas acciones de resistencia ante las pretendidas reformas y se logró la constitución del Consejo Estudiantil Universitario (CEU). La movilización de los estudiantes lograría convocar a las autoridades universitarias para celebrar una serie de diálogos públicos para debatir sus propuestas. La posición del CEU derivaría en su exigencia para que fueran derogadas las 26 propuestas de reforma. Al no obtener una respuesta favorable, el CEU inició un movimiento de huelga el 29 de enero de 1987.

Ante tal escenario, las autoridades aceptaron la suspensión de las modificaciones a los reglamentos; así como la realización de un Congreso Universitario, el cual enfrentó muchas dificultades para llevarse a cabo de manera inmediata, y terminó por constituirse en la mayor herencia para el rector entrante. Así, en su último informe el rector Carpizo señalaba, "...no nos equivocamos al proponer una reforma académica seria y profunda, aunque incompleta. Algún día, más temprano o más tarde, ella se alcanzará porque lo necesita México, y la Universidad Nacional".<sup>4</sup>

Como antes se ha señalado, la nueva gestión del doctor Sarukhán tuvo como primer reto la recuperación de la estabilidad institucional. Tal propósito se generó a partir de diversas vías, comenzando por el cumplimiento de los compromisos a favor del Congreso Universitario. Al respecto señalaba,

"Los próximos meses serán el escenario de un proceso de reflexión e introspección de la comunidad universitaria, donde se debatirá el futuro de la Universidad Nacional. Pondremos nuestro mejor esfuerzo para asegurar que el Congreso Universitario se realice en condiciones que permitan lograr los mejores resultados y que éstos constituyan los cimientos sólidos para la consolidación de la Universidad Mexicana del Siglo XXI".<sup>5</sup>

Durante 1989 se llevaron a cabo actividades previas a la celebración del Congreso y aunque enfrentaron diversas dificultades organizativas, para el mes de junio del mismo año se lograría conformar una agenda que contenía los temas a ser discutidos en los foros locales de cada dependencia universitaria.

---

<sup>4</sup> UNAM, *Informe 1988*, México: Dirección General de Planeación, T. I, p. 59.

<sup>5</sup> UNAM, *Informe 1989*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y proyectos Académicos, T. I, 1990, p. 22.

La finalidad de dichos foros estuvo centrada en el logro de acuerdos por cada una de las dependencias para su posterior presentación y discusión en el Congreso.

Los ejes centrales de debate en el Congreso estuvieron conformados por los planteamientos de la rectoría -expresados en el documento "Proyecto de Universidad-".<sup>6</sup> Dicho documento centraba su objetivo de "academizar" la universidad en tres rubros:

a) Evaluación y planeación de la vida académica, que abarcaba el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación de profesores e investigadores; la reforma del Estatuto del Personal Académico y el papel de los cuerpos colegiados; así como el reconocimiento de la importancia de la evaluación a los alumnos. Se incluía también la necesidad de establecer un sistema universitario de planeación y evaluación.

b) Estructuras de Gobierno Académico, planteando el mantenimiento de la Ley Orgánica de 1945 y de los órganos principales de gobierno así como el establecimiento de Consejos Académicos por Área, y otras reformas al Estatuto General de la UNAM.

c) Financiamiento y administración de la actividad universitaria, señalando la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento, y de impulsar formas de desconcentración y eficiencia administrativa.

---

<sup>6</sup> Sarukhán, J., "Proyecto de Universidad". (Mensaje a la comunidad universitaria con motivo de la ceremonia del día del maestro), México: UNAM-DGI, 8 de mayo de 1990, 19pp.

Por su parte, el Consejo Estudiantil Universitario CEU se pronunciaba por una universidad nacional, pública y autónoma. El CEU, cuestionaba de manera enérgica la vigencia de la Ley Orgánica de 1945 y las facultades legales otorgadas para funcionarios y autoridades universitarias. Estos planteamientos partían de la oposición que el grupo estudiantil mostró ante la propuesta de modificación a los reglamentos de pagos, exámenes e inscripciones.<sup>7</sup>

El Congreso Universitario, integrado por 848 delegados que representaban a los sectores estudiantil, académico, administrativo y a las autoridades universitarias, tenía como objetivo explícito:

"...lograr que, mediante una amplia participación de todos los sectores de la institución, se acuerden los elementos de reforma universitaria que permitirán a la UNAM mediante una mejor realización de sus quehaceres académicos contribuir a la orientación de los cambios y desarrollos que involucran en el corto y el largo plazo a la nación mexicana".<sup>8</sup>

Las propuestas de la comunidad universitaria serían discutidas por los delegados al Congreso a través de once mesas de trabajo:

- I. Universidad y sociedad. La universidad del futuro
- II. Formación académica y profesiones
- III. Estructura académica de la UNAM

---

<sup>7</sup> "Convocatoria General de la Realización del Congreso Universitario", 8 de diciembre de 1989.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

- IV. Relaciones y métodos de enseñanza-aprendizaje
- V. Ingreso, permanencia, promoción, titulación y nivel académico
- VI. Infraestructura y condiciones materiales de estudio y para la labor académica
- VII. La carrera académica en la UNAM
- VIII. Investigación
- IX. Extensión, difusión y medios de comunicación universitarios
- X. Gobierno, administración y legislación y
- XI. Patrimonio, financiamiento y presupuesto.

Al terminar las mesas temáticas, serían discutidas en sesiones plenarios las propuestas generales de cada mesa. Estas propuestas pasarían posteriormente a ser votadas y a convertirse en "acuerdos del Congreso" únicamente si las dos terceras partes de los delegados emitían su voto a favor. Aunque no se pretende presentar una síntesis del Congreso, vale la pena resaltar algunos de los acuerdos más significativos:

a) Estructura académica de la UNAM, correspondiente a la mesa 3, que significó la creación de Consejos Académicos de Área (cuya función se planteó como cuerpos colegiados intermedios entre el Consejo Universitario y los Consejos Técnicos de Facultades y de la Investigación), así como la consolidación del Sistema de Universidad Abierta y la permanencia del bachillerato en la institución.

b) Ingreso, permanencia, promoción, titulación y nivel académico, correspondiente a la mesa 5, que incluyó la consideración de la situación

socioeconómica de los estudiantes; la promoción del servicio social y la titulación; y la permanencia del pase reglamentado del bachillerato de la UNAM. "En esta mesa, se saldaba una de las más importantes reivindicaciones de los estudiantes en el sentido de no limitar el pase reglamentado del bachillerato de la UNAM al nivel superior, pues la propuesta institucional para establecer mayor exigencia en ese rubro no alcanzó el mínimo requerido".<sup>9</sup>

c) Carrera académica de la UNAM, correspondiente a la mesa 7, que implicó la intención de elaborar un nuevo Estatuto del Personal Académico y evaluar permanentemente la labor académica.

d) Gobierno, administración y legislación, correspondiente a la mesa 10, que abarcó el impulso a la creación de los Consejos Académicos de Área, la integración de colegios académicos en cada comunidad; la supresión del Tribunal Universitario; y de impulsar un nuevo Estatuto General de la UNAM. Vale destacar que en esta mesa quedaba anulada la posibilidad de modificar la Ley Orgánica de 1945.

e) Patrimonio, financiamiento y presupuesto, correspondiente a la mesa 11, que incluía la muy significativa decisión de cancelar la propuesta de alza de cuotas.

---

<sup>9</sup> Casanova, H., "Planificación universitaria y movilización estudiantil del Congreso Universitario UNAM, 1986-1990", en Rodríguez, R., y Casanova H., (Coords.) *Universidad Contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*, México: CESU-Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 375-377.

Al finalizar el Congreso, serían aprobadas casi un total de 300 propuestas y de acuerdo con Casanova, el balance resultaba positivo para las partes en conflicto pues:

- “1) Se aprobaron múltiples mecanismos de evaluación de la vida académica.
- 2) Se mantuvo la estructura de gobierno, quedando intactas la Ley Orgánica, la Junta de Gobierno, así como otras figuras institucionales, siendo aprobada además la modificación del Estatuto General y del Estatuto del Personal Académico
- 3) Aunque no se aprobaba la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento, tampoco se apoyarían las propuestas que se oponían explícitamente a tal intención, lo cual permitiría el posterior manejo del asunto por parte de la administración universitaria”.<sup>10</sup>

La importancia del Congreso Universitario para la institución, radicó entre otras razones, en que se convirtió por un par de semanas en un espacio inédito de participación de los miembros de la comunidad en las decisiones sobre la universidad. Además, reflejaba la complejidad y pluralidad de posiciones al interior de la universidad ya que para las autoridades, el Congreso permitía un conocimiento más profundo sobre la problemática universitaria. A su vez, para el sector estudiantil, el Congreso significaba la cancelación de las medidas que habían originado el conflicto. Al respecto, el rector Sarukhán afirmaba,

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 383.

"La sola celebración del Congreso fue un acto de enorme trascendencia que permitió una profunda reflexión común sobre la Universidad y abrió los cauces necesarios para retomar el trabajo académico de la comunidad con una visión más completa de sí misma. El Congreso fue un complicado encuentro de opiniones, pero llevado por los universitarios a buen término, para bien de la Universidad y del país."<sup>11</sup>

### 3.1.2. El cambio institucional. Planteamientos iniciales.

Una vez concluido el Congreso, la gestión del rector Sarukhán se enfrentó a un nuevo reto, la transformación de la Universidad como respuesta a las demandas planteadas por la política educativa superior y por los planteamientos que en materia de educación superior generaban los diversos organismos supranacionales. De esta manera el rector afirmaba, "...he manifestado mi convicción, cricidente con la de la comunidad y de varios rectores anteriores, de que la Universidad necesita de una profunda transformación que le permita cumplir con sus fines de manera acorde con los cambios que ha sufrido la sociedad mexicana en las últimas décadas."<sup>12</sup>

Así, a lo largo de la gestión se fueron implementando una serie de estrategias y acciones que buscaban impulsar el cambio institucional. En tal sentido, el primer documento que señala algunas de las acciones en favor de una universidad más funcional y de excelencia, es el ya mencionado en el

---

<sup>11</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. 1, 1996, p. 21.

<sup>12</sup> UNAM, *Informe 1989*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y proyectos Académicos, T. 1, 1990, p. 21.

apartado anterior "Proyecto de Universidad"<sup>13</sup>, presentado por el rector a inicios de su primer año rectoral. Dicho documento, señalaba al programa de academización de la UNAM<sup>14</sup>, como la estrategia ideal para otorgarle "un nuevo perfil" a la vida universitaria.

Sus objetivos estuvieron encaminados a "...la formación de recursos humanos de alto nivel...a través de la actualización y la superación permanente de profesores e investigadores; de la selección e incorporación de metodologías de enseñanza e investigación; y de la apertura de nuevos programas y proyectos educativos".<sup>15</sup> Conviene resaltar que dicho documento señalaba al personal académico como "...el personaje principal alrededor del cual giren el diseño, el funcionamiento y el desarrollo de la institución".<sup>16</sup>

La puesta en marcha de dicho programa propiciaría -como se ha mencionado anteriormente- la implantación progresiva de una serie de acciones encaminadas a lograr una mayor funcionalidad de la universidad y a lo que se consideraba como la recuperación de la esencia académica de la institución. Dichas acciones tuvieron sustento en los nuevos planteamientos políticos de "la modernización", tales como la exigencia de una mayor calidad educativa;

<sup>13</sup> Sarukhán, J., "Proyecto de Universidad...", 19 p.

<sup>14</sup> Este proyecto fue planteado "...a largo plazo cuyos efectos secundarios serán el producto de decisiones tomadas en los claustros académicos: las modificaciones de planes y programas de estudio, los proyectos de alta exigencia, el mejoramiento de los niveles educativos, el impulso al posgrado, la vinculación docencia-investigación, la evaluación docente, la planeación y la evaluación institucional...". UNAM, *Informe 1989*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y proyectos Académicos, T. I, 1990, p. 21.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 21.

la evaluación de la vida académica a través de los programas de estímulos; las nuevas formas de búsqueda de financiamiento; la consolidación de campos institucionales primordialmente los de ciencia y tecnología, por mencionar los más importantes. Así, una de las tareas que la nueva gestión se propuso realizar, fue la de "... concretar los atributos de modernidad, dinamismo, flexibilidad y eficiencia, que traducidos al lenguaje universitario, se sintetizan en un solo concepto: excelencia académica".<sup>17</sup>

Otro documento que recoge de manera sistemática el proyecto de "modernización académica" del nuevo rector, es el denominado *Plan de Acción* presentado por el secretario general, en noviembre de 1991. Tal documento planteaba que la transformación de la Universidad debía sustentarse en cinco objetivos:

- 1) mejorar y elevar la calidad de las funciones sustantivas de la universidad.
- 2) incrementar la eficacia y eficiencia de los programas, procesos y resultados de las funciones sustantivas.
- 3) ampliar el desarrollo nacional de la ciencia y la tecnología.
- 4) respaldar y promover la cultura nacional.
- 5) contribuir al mejoramiento del sistema nacional de educación superior.

---

<sup>17</sup> UNAM, *Informe 1992*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1993, p. 18.

Para llevar a cabo dichos objetivos, el *Plan* señalaba cinco estrategias que se concretarían en una serie de programas, acciones y medidas implementadas a lo largo de la gestión agrupadas en:

1. Alta exigencia académica que conjuntaba: *programa de liderazgo académico y apoyo a la carrera de profesor e investigador universitario* (integraba las líneas de estímulos de iniciación a la investigación para profesores e investigadores de carrera, el apoyo para proyectos de investigación e innovación docente, y la distinción Universidad Nacional para jóvenes académicos); *programa de alta exigencia académica; programa de fortalecimiento del bachillerato; programa de desarrollo académico de las unidades multidisciplinares; sistema universitario de doctorado; programa de estímulos a la productividad y el rendimiento del personal académico; programa de reconocimientos y estímulos para el personal académico emérito; programa jóvenes hacia la investigación; programa de modernización del sistema bibliotecario; programa de apoyo a las divisiones de estudios de posgrado; programa integral de servicios académicos; programa de descentralización y desconcentración administrativa.*

2. Articulación que incluía: *creación de los consejos académicos de área; programa de apoyo a proyectos de investigación e innovación docente; programa de integración docencia-investigación; programa de reactivación de los colegios de directores de facultades y escuelas y bachillerato.*

3. Normatividad y administración que consideraba: *creación de los consejos académicos de área; nuevo Estatuto del Personal Académico.*

4. Financiamiento que incluía: *programa UNAM-BID; nueva política de cuotas.*
5. Presencia en la vida nacional que consideraba: *consejos asesores externos; museo de las ciencias; centro mascarones.*

Finalmente, un documento que marca los lineamientos y las acciones centrales de política universitaria del proyecto de Sarukhán, es el *Programa de trabajo 1993-1996*<sup>18</sup>, presentado al inicio de su segundo periodo rectoral. Tal documento, señalaba cuatro ejes centrales de política:

- a) *fortalecimiento integral de la vida académica*, que incluía al personal académico y los cuerpos colegiados, alumnos e infraestructura, además de hacer referencia al proyecto del nuevo Estatuto del Personal Académico.
- b) *reestructuración institucional*, que integraba -entre otros temas- las modificaciones derivadas de la puesta en marcha de los Consejos Académicos de Área.
- c) *administración y financiamiento*, que hacía referencia a la descentralización del aparato administrativo, la racionalización de las actividades de los trabajadores, y la búsqueda a través de diversas vías de mayor financiamiento.

---

<sup>18</sup> Sarukhán J., "Fortalecimiento integral de la vida académica", en *Gaceta UNAM*, Enero 14, 1993.

d) *relación de la universidad con la sociedad*, referente a la imagen de la institución y al incremento de la presencia de la UNAM hacia el exterior.

Este documento planteaba básicamente la consolidación de la política de academización. En tal sentido, las metas propuestas por dicho programa, se enfocaban a, "...mantener una universidad abierta a la sociedad mexicana; mejor estructurada, definida y planeada; con una mayor productividad científica y humanística y mayor presencia en el extranjero; [...] lazos más estrechos con la sociedad y una relación sana y digna con el Estado".<sup>19</sup>

Para la gestión del rector Sarukhán, la convicción de realizar acciones en favor del desarrollo de la Universidad sustentado en el "...el uso de sus recursos presupuestales con criterios académicos establecidos en procesos de planeación y evaluación de las dependencias..."<sup>20</sup>, así como renovar la infraestructura de docencia, y reorientar la matrícula, fueron esfuerzos que llegaron a concretarse bajo el supuesto de la excelencia académica.

Cabe reiterar que uno de los principios orientadores de los cambios impulsados en la UNAM, durante la década de los noventa, fue la incorporación de criterios de evaluación individual e institucional. Estos cambios en la institución respondieron a las nuevas políticas en educación superior inmersas en la necesidad de constituir formas de mayor control gubernamental en las instituciones. En tal sentido, durante la gestión de Sarukhán, la ejecución de las políticas y la dirección en los cambios institucionales estuvieron

---

<sup>19</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 21.

constituidas por una serie de programas que -implementados a lo largo de dicho periodo rectoral-, fueron mostrando un abanico de elementos para un mayor control de la institución.

### **3.2. Factores críticos de la política universitaria**

A continuación, se expone una sistematización de los principales factores que se convirtieron en elementos centrales para la determinación de las nuevas políticas modernizadoras en la universidad. Dichos factores, dan cuenta de los cambios más significativos y de su importancia en dicha gestión para el desarrollo de la educación superior durante los noventa.

#### **3.2.1 Atención a la demanda.**

Una de las dimensiones de mayor relevancia tanto en los sistemas como en las instituciones universitarias, es la relativa a las características de la atención que se presta a la demanda. Temas como el tamaño de la matrícula, su composición y los criterios de selección son de gran importancia para interpretar las políticas de educación superior.

Es posible sostener que a lo largo de las últimas décadas la mayoría de los planteamientos oficiales y aún académicos, respecto a la cobertura en educación superior señalaban al crecimiento acelerado de la matrícula como un factor determinante para el deterioro de la calidad de la educación. Ante tal perspectiva, las políticas gubernamentales, plantearon la regulación del

---

<sup>20</sup> Sarukhán J., "Fortalecimiento integral...", p. 17.

crecimiento y la reorientación de la matrícula de licenciatura como estrategias centrales durante la década. Así, los objetivos y estrategias oficiales con respecto a la demanda señalaban entre otros rasgos:

- a) "...fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación; [...] se aprovecharán las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa; se estimularán los sistemas de enseñanza abiertos y semi-abiertos..."<sup>21</sup>
  
- b) "...que las universidades con más de 30 mil alumnos de licenciatura racionalicen su crecimiento; que aquéllas con una matrícula entre 10 mil y 30 mil alumnos establezcan políticas de crecimiento tendientes a que éste sea moderado; que aquéllas con matrícula menor a 10 mil alumnos planeen su crecimiento para alcanzar un desarrollo adecuado y el cumplimiento de todas sus funciones académicas."<sup>22</sup>
  
- c) "...contar con una política de formación de recursos humanos, de orientación vocacional y desarrollo de los programas de estudios, ya que la matrícula nacional concentra casi el 50% en el área de ciencias sociales y administrativas, y menos del 3% en las ciencias básicas y humanidades."<sup>23</sup>

En tal sentido, la administración del rector José Sarukhán respondía impulsando una política de promoción a la investigación y al posgrado, la cual le permitiría fortalecer las áreas científicas y tecnológicas, consideradas como las menos desarrolladas en la universidad. Además, se involucraría a los

<sup>21</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995, p. 88.

<sup>22</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, SEP, 1989, p. 140.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 128.

estudiantes en proyectos de investigación sobre todo en dichas áreas buscando responder en alguna medida al propósito de reorientar la matrícula.

Asimismo, respondiendo al propósito de "revertir el estancamiento y la disminución de la matrícula hacia las carreras científicas y tecnológicas",<sup>24</sup> fue impulsado en la UNAM el programa Jóvenes hacia la investigación, el cual, sumado a otros factores, permitiría según el rector, que "...por primera vez en muchos años, aumente la demanda de ingreso en carreras científicas y técnicas; se puede citar, por ejemplo, que en las carreras de biología, física y química se observó en 1992 un aumento de 60%, 32% y 50%, respectivamente, con relación al año anterior".<sup>25</sup>

Es preciso señalar que, para impulsar dicha estrategia, la administración sarukhanista también otorgaría un especial énfasis al posgrado, estableciendo una estructura normativa novedosa y diseñando programas encaminados en este sentido. Tal es el caso de la creación del Reglamento General de Estudios de Posgrado y de los programas de apoyo económico para el posgrado. Estos temas serán profundizados en los apartados subsecuentes.

Conviene destacar, que durante la gestión de José Sarukhán, las políticas para el crecimiento de la matrícula en la institución se enfocaron básicamente al posgrado. En tal sentido, y como se puede observar en la siguiente tabla, la política de atención a la demanda observó las siguientes características: a) crecimiento moderado en el nivel del posgrado; b)

---

<sup>24</sup> Cfr. UNAM, *Informe 1992*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T I, 1993, p. 25.

tendencia a la baja y estabilización en el nivel de licenciatura; y c) reducción en el nivel del bachillerato.

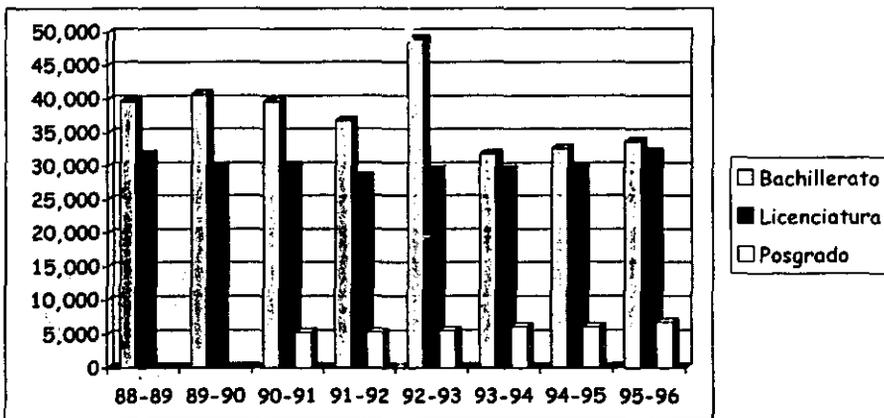
### MATRÍCULA DE NUEVO INGRESO 88-96

BACHILLERATO				LICENCIATURA			POSGRADO		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
88-89	22,295	17,357	39,652	16,490	15,275	31,765	*	*	*
89-90	22,586	18,168	40,754	15,275	14,427	29,702	*	*	*
90-91	21,332	18,346	39,678	14,736	15,355	30,091	*	*	5,190
91-92	19,474	17,301	36,775	13,608	14,811	28,419	*	*	5,179
92-93	18,558	15,254	49,066	14,119	15,391	29,510	3,291	2,156	5,447
93-94	16,908	14,933	31,841	14,187	15,367	29,554	3,812	2,225	6,037
94-95	17,472	15,208	32,680	14,170	15,495	29,665	3,527	2,503	6,030
95-96	17,603	16,145	33,748	15,664	16,556	32,220	3,852	2,884	6,736

\* Datos no disponibles.

Fuente: UNAM, Agendas Estadísticas 1989-1996.

### Evolución de la matrícula de nuevo ingreso 1988-1996



Fuente: UNAM, Agendas Estadísticas 1989-1996.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p.21.

**EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE NUEVO INGRESO 88-96**

	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96
Bachillerato	39,652	40,754	39,678	36,775	49,066	31,841	32,680	33,748
Licenciatura	31,765	29,702	30,091	28,419	29,510	29,554	29,665	32,220
Posgrado	*	*	5,190	5,179	5,447	6,037	6,030	6,736

\* Datos no disponibles

Fuente: UNAM, Agendas Estadísticas 1989-1996.

Es preciso señalar que dicha política enfrentó la oposición estudiantil, pues la reducción de la matrícula y la incorporación de criterios más fuertes de selección representaron el motivo para el surgimiento en 1995, del llamado "movimiento de excluidos", el cual demandaba la apertura de mayores espacios para los estudiantes de la UNAM.

### 3.2.2. Diversificación y consolidación de campos.

Si bien en la gestión del rector Sarukhán se impulsó la consolidación de numerosos programas, también se emprendieron nuevas actividades y empresas académicas. Tanto en el ámbito de la investigación como en la docencia y la difusión la UNAM experimentó importantes transformaciones. En este apartado se abordan las principales acciones en esa materia.

Es preciso señalar que esta gestión dedicó importantes esfuerzos a la consolidación de las actividades universitarias en sus áreas sustantivas. En este periodo se crearon nuevas opciones en las funciones básicas de la universidad, profundizando el proceso de diversificación institucional.

Con respecto a la estrategia de diversificación conviene apuntar que, en su gran mayoría, las diversas acciones encontraban sustento en el nivel más amplio de las políticas gubernamentales,

"...se promoverá el establecimiento de normas y criterios básicos que definan el perfil de estos estudios, eviten la proliferación de programas que no alcancen los niveles de calidad deseables y coadyuven a la revisión y superación de los existentes. [...] Se fomentará y apoyará la investigación en campos interdisciplinarios y de frontera, como la biotecnología, nuevos materiales, electrónica moderna, informática y nuevos procesos de manufactura". [...] Se elaborará un programa nacional indicativo de posgrado e investigación científica, humanística y tecnológica.... [...] Se alentarán acciones de cooperación entre varias instituciones nacionales e internacionales, dirigidas a consolidar estudios de posgrado y desarrollar proyectos de investigación, con el propósito de complementar esfuerzos, concentrar recursos y elevar la eficiencia de cada programa. [...] Se impulsarán acciones para equipar laboratorios y talleres, así como el uso de los sistemas de información que demanda la investigación de vanguardia... [...] La estrategia implica un fuerte impulso a la obra editorial y de informática...<sup>26</sup>

En relación a la consolidación y diversificación de la investigación, dicha administración generó diversas acciones que incluyeron: 1) creación de los consejos académicos de área; 2) programas de apoyo (personal emérito; y becas para la formación de recursos humanos, etc.); 3) creación y transformación de dependencias universitarias 4) creación de polos de desarrollo científico y tecnológico; 5) impulso a políticas de intercambio

académico; 6) renovación y aumento de infraestructura (bibliotecas, cómputo y telecomunicaciones); 6) construcción de obras y mantenimiento de espacios para la investigación.

Por su relevancia, es preciso profundizar en las siguientes:

Creación de los *consejos académicos de área (CAA)*<sup>27</sup>, los cuales plantearon el fortalecimiento de las funciones de docencia, investigación, difusión de la cultura y administración de la UNAM; y el aprovechamiento óptimo de los recursos. Además de ser elementos de enlace entre las facultades, escuelas, centros e institutos de la universidad, los CAA tenían como propósito constituirse en órganos propositivos de planeación, evaluación y decisión académicas.

En tal sentido, la administración central los consideraba como una "...fuente decisiva para potenciar en la Universidad Nacional cambios trascendentales".<sup>28</sup> Éstos órganos, desempeñaron un papel muy importante en la implantación y desarrollo de los programas de estímulos, así como de otros mecanismos de evaluación para los académicos.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la modernización educativa 1989-1994*, SEP, México, pp. 156-159.

<sup>27</sup> Los consejos que se crearon fueron: 1. Consejo académico de ciencias físico-matemáticas e ingeniería; 2. Consejo académico de ciencias biológicas y de la salud; 3. Consejo académico de las humanidades y de las artes y de las ciencias sociales; 4. Consejo académico del bachillerato.

<sup>28</sup> UNAM, Secretaría General, *Plan de Acción*, México, noviembre, 1991, p. 32

El *Programa jóvenes hacia la investigación*, el cual tuvo como finalidad promover la vocación y acercar a los estudiantes a la investigación realizada en la universidad, a través de una multitud de actividades como la participación en programas radiofónicos; conferencias, visitas guiadas; y cursos cortos, además de la realización de estancias cortas en laboratorios de institutos, facultades y centros; así como la participación en proyectos de investigación.

La creación de este programa en 1989, solamente incluyó las áreas de ciencia y tecnología, con la finalidad de "...despertar vocaciones científicas en los jóvenes..."<sup>30</sup>; posteriormente en 1994, se hizo extensivo al área de las ciencias-sociales y humanidades. Este programa tuvo un subprograma que cubrió el bachillerato, la Escuela Nacional Preparatoria y el Sistema incorporado. La participación de alumnos en este programa hasta 1996, reportó un total de 67,554 estudiantes, apoyados por 332 profesores-promotores y 300 profesores e investigadores.<sup>31</sup>

En relación a la creación y transformación de programas y dependencias universitarias, es pertinente señalar que para consolidar las actividades de investigación, la gestión sarukhanista orientó acciones hacia la formación de recursos humanos; la conformación de grupos y proyectos de investigación

---

<sup>29</sup> Es pertinente señalar la importancia de las comisiones dictaminadoras para la universidad, ya que éstas se constituyen como órganos intermedios de decisión, que revisan y evalúan las solicitudes de ingreso a la UNAM.

<sup>30</sup> UNAM, *Informe 1989*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, T. I, 1990, p. 27.

<sup>31</sup> Cfr. UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 37.

multidisciplinarios; y el apoyo a las acciones de investigación, docencia y difusión de los centros y programas que se pusieron en marcha.

Así, fueron creados, en 1989, el Centro de Investigaciones sobre los Estados Unidos de América, el cual posteriormente fue transformado para convertirse en Centro de Investigaciones sobre América del Norte; y los programas de Investigación y Desarrollo Espacial<sup>32</sup>; Universitario del Medio Ambiente<sup>33</sup>; Estudios de Género; y Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

Las dependencias que se transformaron, fueron, en 1991, el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología a Instituto de Biotecnología; en 1993, la ENEP-Zaragoza a FES-Zaragoza; en 1995, el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades a Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

---

<sup>32</sup> Es importante conocer los objetivos de este programa, ya que reflejan una respuesta a los planteamientos generados por las políticas gubernamentales del régimen salinista, de desarrollar e impulsar programas en ciencia y tecnología. Así, sus objetivos cubren: la formación de recursos humanos en el área; las asesorías nacionales e internacionales; y la promoción de la transferencia de conocimientos y de desarrollos tecnológicos realizados en el área. Este programa se creó en 1990 y se fundó en la convicción de "...su importancia estratégica para el país..." UNAM, *Informe 1990*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, T. I, 1991, p.27. Este programa tuvo como resultados, la construcción de dos satélites y la puesta en órbita de uno de ellos (UNAMSAT-B).

<sup>33</sup> Creado en 1991, este programa tuvo como objetivos, "...coordinar los esfuerzos de grupos universitarios que han investigado, desde hace varios años, los problemas del ambiente." Además el rector afirmó que, "...no hay en el país otra Institución que pueda llevar a cabo un proyecto multidisciplinario de magnitud y diversidad semejantes.", UNAM, *Informe 1991*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, T. I, 1992, p. 23.

**CREACIÓN Y REFORMA DE DEPENDENCIAS DE INVESTIGACIÓN**

1989	1991	1993	1995
Creación del Centro de Investigaciones sobre los Estados Unidos de América.	Transformación del Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología en Instituto de Biotecnología.	Transformación de ENEP-Zaragoza en FES-Zaragoza.	Transformación del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades en Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
Creación del Programa de Investigación y Desarrollo Espacial.		Transformación del Centro de Investigaciones sobre los Estados Unidos de América en Centro de Investigaciones sobre América del Norte.	
Creación del Programa Universitario del Medio Ambiente.			
Creación del Programa de Estudios de Género.			
Creación del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.			

Fuente: Informes y Memorias 1989-1996, México: UNAM.

En relación a la diversificación, es pertinente señalar que, a lo largo de esta gestión, se propició la creación y consolidación de campus universitarios en distintos estados de la república mexicana. De esta manera, en 1994, con la construcción del Centro de Neurobiología en Juriquilla, Qro., se dio inicio a lo que posteriormente se constituiría como el tercer polo de desarrollo

científico y tecnológico. Este proyecto fue inaugurado en 1995, y buscó integrar a grupos de investigadores en sus disciplinas, tanto de la UNAM como de la Universidad Autónoma de Querétaro, que tuvieron como principal propósito la realización de investigaciones multidisciplinarias en favor de la ciencia y tecnología.<sup>34</sup>

Una cuarta sede de los polos de desarrollo, fue planteada para ser establecida en Morelia, Michoacán. El proyecto señaló la cooperación entre la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la UNAM. Sus principales objetivos fueron, "...el desarrollo de un campus universitario de mayor amplitud, integración y alcance que favorezca la multidisciplinaria y que, además de los grupos de los institutos de astronomía, matemáticas y del centro de ecología, incluya a otros grupos científicos".<sup>35</sup> Este campus fue creado en 1996, y en su primera fase, estuvo integrado por dependencias de carácter científico.

Es posible advertir que, los polos de desarrollo científico tenían como propósito extender la presencia de la UNAM en otras zonas del país y buscaba además la consolidación de los grupos estatales de investigación.

Respecto a la consolidación de la docencia, la gestión sarukhanista reportó las siguientes estrategias: 1) programas de fortalecimiento, actualización y estabilidad para personal académico; 2) creación de nuevas carreras; 3)

---

<sup>34</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, pp. 31-32.

<sup>35</sup> UNAM, *Memoria 1994*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1995, p. 23.

creación de programas de especialización, maestría y doctorado; 4) modificación y creación de planes de estudio; 5) establecimiento del nuevo reglamento de estudios de posgrado; 6) impulso a políticas de intercambio<sup>36</sup>; 8) mantenimiento, construcción y rehabilitación de obras; 9) renovación, creación y mantenimiento de infraestructura (bibliotecas, cómputo, telecomunicaciones, obras de construcción).<sup>37</sup>

Hacia finales de la gestión sarukhanista, una de las políticas que recibió un mayor impulso fue la de actualización docente. En tal sentido, el *Programa de actualización académica*, estuvo enfocado a fortalecer la planta docente de la universidad en dos niveles bachillerato y licenciatura. Se propuso dotar a los académicos de las últimas líneas de trabajo en la investigación y la docencia, a través de cursos, talleres y conferencias. Para el caso de la licenciatura, se otorgaron cursos relacionados con los planes de estudio de la facultad, escuela o unidad multidisciplinaria. En relación a los resultados, la rectoría señaló que este programa reportó un aumento para el segundo periodo en que se llevó a cabo.

---

<sup>36</sup> Aunque este organismo fue creado en septiembre de 1996, -fechas muy cercanas a la conclusión de la gestión del Dr. José Sarukhán-, su conformación y sus objetivos fueron: "...una red de 14 instituciones e educación superior que poseen posgrados basados en investigación de calidad, en todas las áreas del conocimiento, y que disponen de una bolsa de becas para permitir la movilidad de estudiantes latinoamericanos para realizar estudios de posgrado de calidad internacional en la región."; UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 56.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 19-57.

El *Programa general para promover la estabilidad del personal académico*, el cual buscaba consolidar la docencia propiciando la estabilidad de la planta docente mediante un proceso de evaluación "...que garantice la permanencia del personal académico de alta calidad"<sup>38</sup>; y mediante la regularización de las plazas de los académicos y de los profesores de asignatura para convertirlas en plazas de profesor de carrera. El total de profesores que obtuvieron definitividad en su cátedra, a través de este programa fueron 708 y los de asignatura sumaron en tres años 668.<sup>39</sup>

Un aspecto de gran importancia en la gestión de Sarukhán es el relativo a la creación de licenciaturas. Al respecto, es preciso señalar que se crearon en total 4 carreras correspondientes al área de las ciencias naturales y la informática, que fueron señaladas dentro de las políticas gubernamentales como acciones prioritarias para las instituciones de educación superior.

---

<sup>38</sup> UNAM, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994, p. 22.

<sup>39</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 27.

## CREACIÓN DE LICENCIATURAS

1989	1993 <sup>40</sup>	1994 <sup>41</sup>
FACULTAD DE QUÍMICA: licenciatura en química de alimentos	FACULTAD DE INGENIERÍA: carrera de ingeniería telecomunicaciones	FACULTAD DE CIENCIAS: licenciatura en ciencias de la computación; y FES-CUAUTITLÁN: licenciatura en química industrial.

Fuente: Informes y Memorias 1989-1996, México: UNAM. (Consejo Universitario y de Unidad de Apoyo a Cuerpos Colegiados).

En relación a la creación de especializaciones, maestrías y doctorados, es preciso señalar que, durante el primer periodo de la gestión sarukhanista, el Consejo Universitario, tomó las decisiones para consolidar la docencia, aprobando directamente las propuestas de las distintas dependencias universitarias. Para el segundo periodo, los Consejos Académicos de Área, tuvieron una fuerte incidencia en la toma de decisiones para la consolidación de políticas en favor de la docencia, ya que enfocaron su trabajo a la dictaminación de las iniciativas presentadas por las dependencias.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> En 1993 se implantaron los nuevos planes de estudios de la carrera de Medicina Veterinaria y Zootecnia (Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia); de la carrera de Derecho (Facultad de Derecho); y la FES-Cuatitlán adoptó el plan de estudios de la carrera de Ingeniero Mecánico Electricista con tres áreas de la Facultad de Ingeniería. UNAM, Consejo Universitario, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994, pp. 57-60.

<sup>41</sup> En 1994 se implantó el nuevo plan de estudios de la carrera de Biología (ENEP-Iztacala), UNAM, Consejo Universitario, *Memoria 1994*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1995, p.47.

<sup>42</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, pp. 24 y 25.

En tal sentido, a lo largo de la gestión, se crearon los planes de estudio de 23 especializaciones, 20 maestrías, y 7 doctorados; además se implantaron 5 planes únicos y 3 nuevos planes:<sup>43</sup>

ESPECIALIZACIONES					
1989	1990	1991	1992	1993	1994
<p><i>ENEP-ZARAGOZA:</i> especialización en desarrollo farmacéutico y procesos farmacéuticos.</p> <p><i>FAC. QUÍMICA:</i> especialización en bioquímica clínica.</p> <p><i>ENEP-ARAGÓN:</i> especialización en puentes.</p>	<p><i>FAC. INGENIERÍA:</i> especialización en seguridad de instalaciones industriales de explotación petrolera.</p>	<p><i>ENEP-ZARAGOZA:</i> especialización en estomatología en atención primaria.</p>	<p><i>FAC. INGENIERÍA:</i> especialización en reparación y terminación de pozos petroleros.</p> <p><i>ENEP-ZARAGOZA:</i> especialización en salud en el trabajo y su impacto ambiental</p>	<p><i>FAC. MEDICINA:</i> especialización en psiquiatría infantil y de la adolescencia; y especialización en psicoterapia médica;</p> <p><i>FAC. VETERINARIA:</i> especialización en diagnóstico en bacteriología y micología veterinarias</p>	<p><i>FAC. DERECHO:</i> Especializaciones en, derecho social; internacional; fiscal; civil; penal; financiero; público; administración y procuración de justicia; comercio exterior y derecho empresarial.</p> <p><i>FAC. CONTADURÍA:</i> Especialización en auditoría; admon; fiscal; y finanzas.</p>

Fuente: Informes y Memorias 1989-1996, México: UNAM.

<sup>43</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 25; y Consejo Universitario, y Unidad de Apoyo a Cuerpos Colegiados, *Informe 1989, Informe 1990, Informe 1991, Informe 1992, Memoria 1993, Memoria 1994, Memoria 1995*, México: Secretaría General, Dirección General

## MAESTRÍAS

1989	1990	1991	1992	1993 <sup>44</sup>	1994 <sup>45</sup>
<p><i>FAC. MEDICINA:</i> maestría en educación médica</p> <p><i>FAC. CIENCIAS:</i> maestría en ciencias (astronomía; historia y enseñanza de la biología; biología vegetal; sistemas y recursos acuáticos; y ciencias ambientales)</p> <p><i>ENEP-Z:</i> maestría en neuropsicología</p> <p><i>FFyL:</i> maestría en literatura comparada</p> <p><i>UACPYP:</i> maestría en modelación matemática y computacional de sistemas geofísicos.</p> <p><i>ENEP-I:</i> maestría en biología de recursos vegetales.</p>	<p><i>FAC. MEDICINA:</i> maestría en medicina</p>	<p><i>UACPYP:</i> maestría en ecología básica</p>	<p><i>ENEP-I:</i> maestría en biología de recursos vegetales</p>	<p><i>FFyL:</i> maestría en estudios mesoamericanos; maestría en filosofía de la ciencia</p>	<p><i>FAC. CONTADURÍA:</i> maestría en finanzas; auditoría; y administración con dos opciones.</p> <p><i>UACPYP:</i> Maestría en ciencias con ocho opciones.</p> <p><i>FAC. INGENIERÍA:</i> Maestría en ingeniería (transporte).</p>

Fuente: Informes y Memorias 1989-1996, México: UNAM. (Consejo Universitario y Unidad de Apoyo a Cuerpos Colegiados).

de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I.

<sup>44</sup> En 1993 se implantó el plan único de la maestría en psiquiatría con cuatro áreas (Facultad de Medicina), UNAM, Consejo Universitario, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994, p. 58.

<sup>45</sup> En 1994 se implantaron los planes únicos de maestría en Derecho (Facultad de Derecho); y maestría en Ingeniería con 12 opciones (Facultad de Ingeniería), UNAM, Consejo

DOCTORADOS					
1989	1990	1991	1992	1993 <sup>46</sup>	1994
<p><i>FACULTAD DE CIENCIAS:</i> doctorado en ciencias (astronomía);</p> <p><i>FFyL:</i> doctorado en literatura comparada;</p> <p><i>UACPYP:</i> doctorado en geofísica (modelación matemática y computacional)</p>			<p><i>ENEP-ZARAGOZA:</i> doctorado en ciencias (biología)</p>	<p><i>FFyL:</i> doctorado en estudios mesoamericanos; doctorado en filosofía de la ciencia</p>	<p><i>UACPYP:</i> Doctorado en ciencias con ocho opciones.</p>

Fuente: Informes y Memorias 1989-1996, México: UNAM (Consejo Universitario y Unidad de Apoyo a Cuerpos Colegiados).

Como se puede observar, en un periodo de ocho años, se crearon carreras, especializaciones, maestrías y doctorados que abarcaron mayoritariamente el área científica. Al respecto, es pertinente advertir que si bien, los nuevos planteamientos modernizadores generaron en estos años, un desencanto por las carreras humanísticas debido al poco "beneficio" que tanto para los

---

Universitario, *Memoria 1994*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T I, 1995, pp. 48-49.

profesionistas como para el país significaba estudiar en ellas, en el último año de gestión el rector reafirmó su compromiso para apoyar e impulsar políticas que beneficiaran tanto a las ciencias como a las humanidades; y en este sentido, el tema de las humanidades se vio beneficiado, por lo menos a nivel del discurso político del rector. Haciendo un balance, podemos advertir que los resultados de las acciones emprendidas en estos rubros, mostraron un mayor impulso para el desarrollo de la docencia y de la formación de estudiantes en las áreas de ciencia y la tecnología.

Sin duda un tema que está estrechamente ligado con el anteriormente expuesto, es el relativo a la reforma del posgrado realizada durante ésta gestión. En tal sentido, es preciso señalar que el nuevo Reglamento General de Estudios de Posgrado, aprobado el 14 de diciembre de 1995, ha sido quizá uno de los cambios más trascendentales para las funciones de docencia en la universidad, que significó una nueva forma de conceptualizar este nivel de estudios.

Este reglamento propuso la participación conjunta de facultades, escuelas, institutos y centros; cuya integración y articulación fueran las disciplinas afines. También contempló la participación de profesores e investigadores "...en función de su calidad académica, la conformación de comités con la participación de los académicos más destacados..."<sup>47</sup> la promoción del trabajo

---

<sup>46</sup> En 1993, se implantó el plan único de doctorado en Derecho (Facultad de Derecho), UNAM, Consejo Universitario, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994, p. 59.

<sup>47</sup> UNAM, *Memoria 1994*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1995, p. 21.

inter y multidisciplinario, así como la elaboración de planes de estudio flexibles y el establecimiento de la tutoría para la formación de los estudiantes.

Sin duda, para la rectoría el impulso a este proyecto, significó, una manera de responder a las políticas gubernamentales de la modernización que demandaban de éste ámbito, la excelencia y la calidad. Al respecto el rector afirmaba,

"El posgrado compartido confirma la importancia y la potencialidad que tiene la vinculación horizontal, permitiendo una interacción que contribuye de manera decisiva a la creatividad y a la excelencia académicas; y lo hace justamente en el nivel más alto y selecto del ámbito universitario, donde la Universidad necesita acrecentarse en todos los órdenes; donde tiene un papel determinante para la formación de los mejores académicos y profesionistas que la propia Universidad requiere para reproducirse pero que, ante todo, demanda el país para su desarrollo científico, humanístico, tecnológico y cultural."<sup>48</sup>

Otra de las acciones que se impulsaron desde inicios de la gestión, para incrementar la competencia y la competitividad de los posgrados sería el *Programa de apoyo a las divisiones de estudios de posgrado (PADEP)*, el cual tuvo como primer objetivo vincular la investigación y el posgrado, apoyando financieramente proyectos que involucraran ambas funciones. En general, la rectoría mantuvo una política de incremento presupuestal anual para este programa, durante los ocho años de gestión.

---

<sup>48</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 40.

Sin embargo, para 1992, este programa sufrió transformaciones en sus objetivos -poniendo un mayor énfasis al apoyo de proyectos que tuvieran como una de sus finalidades la formación de recursos humanos y el desarrollo de productos de infraestructura. Los apoyos se otorgaban bajo un proceso de evaluación a cargo de un comité académico, únicamente a estudiantes de doctorado de tiempo completo.

Respecto a la consolidación de las actividades de difusión dentro y fuera de la universidad, es preciso señalar que se impulsaron las siguientes acciones:

- 1) creación de un cuerpo colegiado para la toma de decisiones en materia de política cultural;
- 2) creación de entidades y de nuevas instalaciones para la difusión y extensión de la cultura (museo de las ciencias, museo de la luz, etc.);
- 3) aumento de la producción editorial y de los convenios editoriales;
- 4) participación y realización de eventos culturales (exposiciones, ferias de libros, etc.);
- 5) apoyo en infraestructura tecnológica y de obra para las actividades de radio y televisión;
- 6) impulso a la educación continua.

A continuación se detallan las más relevantes:

El Consejo de Difusión Cultural, creado en 1993, se constituyó en el órgano de decisión y planeación de las políticas en materia de difusión cultural, así como de articulación entre la docencia y la investigación. Otro de los propósitos de la rectoría al establecer este órgano fue que a través de él se contara con una normatividad equivalente a la existente para la docencia y la investigación.

Entre sus objetivos se señalaron, la consolidación de las actividades de difusión entre las entidades adscritas a la coordinación de difusión cultural; "...la articulación de la difusión cultural que realiza la universidad a fin de que contribuya a la formación integral de los universitarios, y colaborar y difundir...los valores culturales, particularmente los artísticos."<sup>49</sup>

En relación a las entidades que fueron creadas, para consolidar las actividades de difusión, es preciso señalar aludir al establecimiento del Museo de las Ciencias (UNIVERSUM), que buscó incrementar la presencia de la UNAM en la sociedad.

Este proyecto fue presentado en 1990 e inaugurado como museo en 1992. Su estructura conjuntó un área de 23,000 metros cuadrados, 12 salas, 706 equipamientos interactivos, diseñados y contruidos en su mayoría, por académicos de la universidad. Durante 1996, los datos sobre su desarrollo demostrarían que su función se estaba realizando con éxito, ya que desarrolló 150 actividades entre cursos y conferencias, y el montaje de 128 exposiciones itinerantes tanto en el Distrito Federal como en otras zonas de la república mexicana; y recibió la visita de más de 3 millones de personas.<sup>50</sup>

En este mismo rubro de creación de instancias, otra de las preocupaciones de la gestión sarukhanista fue la consolidación de acciones políticas a favor de una mayor presencia a nivel internacional de la universidad. En tal sentido, en

<sup>49</sup> UNAM, Consejo Universitario, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994, pp. 41 y 42.

<sup>50</sup> Cfr. UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 53.

1995, se estableció en la ciudad de Hull, Canadá una nueva escuela permanente de extensión. Con dicha creación, fueron dos los centros cuyo propósito fue la difusión de la cultura universitaria y mexicana, a través de módulos, cursos de extensión, charlas y diplomados sobre temas de interés general, en los que participaron diversas entidades desde institutos hasta programas universitarios.

### 3.2.3. Evaluación y reorientación académica.

Ya se ha reiterado la importancia de la evaluación a lo largo de los noventa. En el caso de la UNAM, como en el resto del sistema educativo superior, puede sostenerse que la evaluación constituyó el eje de las políticas y de las reformas emprendidas durante la década.

Las políticas de evaluación estuvieron acompañadas de una serie de políticas de reorientación de la vida académica. Es decir, por medio de un conjunto de programas y estrategias serían promovidas nuevas prácticas en las tareas de académicos y estudiantes. Así, a través de programas de estímulo a la docencia para los investigadores ó de alta exigencia para los estudiantes se incorporarían nuevos patrones en las tareas académicas tradicionales.

Los resultados de dichas políticas serían desiguales y, mientras algunas decisiones derivaron en mejoras a la vida académica, otras decisiones representaron nuevos problemas en la vida universitaria.

En tal sentido, al concluir su primer periodo de gestión el rector Sarukhán sostenía, "La UNAM, por su propia condición de institución académica, es crítica de sus aciertos y de sus errores, y considera la evaluación institucional, la evaluación por dependencia y la evaluación personal, como parte de su quehacer diario."<sup>51</sup>

La estrategia de la evaluación fue una decisión temprana en la gestión de Sarukhán. Así, el proyecto de modernización universitaria se fundó en la instauración de un esquema que planteaba procesos de evaluación en prácticamente todos los ángulos de la vida universitaria:

"La evaluación es fundamental en una institución académica:...La institución que busque calidad académica tendrá criterios bien definidos para evaluar a sus estudiantes, a su personal académico, a sus procesos administrativos y, en fin, a la institución en su conjunto."<sup>52</sup> [...] "La UNAM debe contraer con la sociedad el compromiso de ser evaluada en la calidad y en la pertinencia de las funciones que tiene encomendadas."<sup>53</sup>

Por otra parte, no hay que olvidar que los documentos de planeación gubernamental, consideraban las acciones en materia de evaluación como prioritarias para forjar una nueva relación entre el gobierno y la universidad:

---

<sup>51</sup> UNAM, *Informe 1992*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1993, p. 44.

<sup>52</sup> Sarukhán, J., "Proyecto de Universidad...", p. 9.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 10.

"...se perfeccionarán los mecanismos de evaluación de los programas de formación de recursos humanos, de fomento al posgrado nacional y de proyectos de investigación científica para, en función de los resultados obtenidos, continuar, reforzar o cancelar, en su caso, los apoyos otorgados."<sup>54</sup>

"Impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior para determinar sus actuales niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad."<sup>55</sup>

"Se buscará también establecer estímulos y reconocimientos que tiendan a revalorar su prestigio social y a reconocer su importancia capital en la modernización del país."<sup>56</sup>

"...se alentarán los programas de formación de investigadores, estimulando además a los profesores de las instituciones tecnológicas y universitarias para que participen en proyectos de investigación y estudios de posgrado. Se consolidarán los grupos de investigación existentes, particularmente los que trabajan en áreas prioritarias." [...] Se apoyará un sistema selectivo y coordinado de becas que permita ayudar al mayor número de jóvenes con aptitudes de realizar estudios de posgrado y tareas de investigación; y el desarrollo de mecanismos de estímulo que favorezcan a los docentes investigadores."<sup>57</sup>

Así, es preciso advertir que las prácticas de evaluación dictadas por éstas políticas, favorecieron el ejercicio de un mayor control hacia la institución y sus académicos. A partir de 1990, la rectoría diseñó y estableció diversos programas cuyo propósito formal era crear "...las condiciones para que la vida académica fuera reconocida y se volviera nuevamente la expresión creativa del desempeño de las responsabilidades del personal académico y

<sup>54</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional...1989-1994...*, p. 92.

<sup>55</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la...*, p. 141.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 133.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 157.

de los alumnos.<sup>58</sup> Sin embargo, constituye un criterio generalizado en la UNAM advertir que los diversos programas de estímulo se convirtieron en estrategias de evaluación individual y de la institución en su conjunto, y que no favorecieron la creatividad ni el desarrollo libre del trabajo académico.

Uno de los primeros planteamientos para formalizar la evaluación en la UNAM fue la implantación del Sistema Universitario de Planeación y Evaluación, el cual sería el primer mecanismo para reorganizar la planeación en la universidad y de "...prever los mecanismos e instrumentos para que se efectúen tales procesos de manera sistemática en cada una de las dependencias académicas y en toda la Institución."<sup>59</sup>

De manera posterior, como ya se señaló al inicio de este apartado, fueron diseñados y puestos en marcha una enorme gama de programas (de distinciones, premios y estímulos económicos), que buscaban responder a las expectativas que dicha gestión había señalado como políticas para la academización y modernización de la universidad.

En la perspectiva oficial, los programas de evaluación académica, funcionaron con el firme propósito, de hacer a la evaluación "...extensiva a todas las acciones de la vida universitaria, y conformar así "...una nueva cultura [...] que [...] sin duda enriquecerá el sistema de educación superior del país."<sup>60</sup> Sin

<sup>58</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 21.

<sup>59</sup> Sarukhán, J., "Proyecto de Universidad...", p. 11.

<sup>60</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 11

embargo, la puesta en marcha de dichos programas, propició que la gestión sarukhanista enfrentara por un lado, una multitud de cambios a nivel institucional, y por el otro, recibiera por parte de los académicos, las mayores inconformidades y críticas a su gestión.

Los ámbitos institucionales a los que se dirigieron la mayoría de las políticas de evaluación, fueron la docencia (profesores y estudiantes) y la investigación. Así, la creación de los programas de evaluación para el personal académico y los estudiantes, constituyó una de las medidas que favorecieron los argumentos de la administración central respecto a las ventajas de una mayor calidad y una excelencia académica. Sin embargo, estudiosos del tema han señalado que la adopción de éstas medidas llevaron a que el trabajo docente se reconozca en forma insuficiente. Así, en lo que se conoce como sistemas de *pago al mérito*<sup>61</sup> (merit pay) suelen ignorarse los aspectos de tipo simbólico que tienen que ver con el desarrollo del trabajo docente.<sup>62</sup>

La implantación de los programas de evaluación también se relacionó con la reorientación de algunas tareas universitarias. Así, mediante programas

---

<sup>61</sup> Díaz Barriga, identifica tres características esenciales de los "sistemas de pago al mérito": 1) se trata de prácticas que al tener un vínculo directo con la asignación salarial generan distorsiones en el funcionamiento escolar; 2) omiten hacer un balance de las dinámicas y situaciones institucionales para identificar los problemas; 3) se basan únicamente en los resultados para realizar la evaluación. Cfr. Díaz Barriga, A., "La comunidad académica de la UNAM ante los programas de estímulos al rendimiento", en Díaz Barriga, A., y Pacheco T., (Coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 86, 1997, p. 63 y 64.

<sup>62</sup> Díaz Barriga, A., "Evaluar lo académico. Organismos Internacionales, nuevas reglas y desafíos", en Pacheco, T., y Díaz Barriga, A., (Coords.), *Evaluación Académica*, México: CESU-FCE, 2000, p. 21.

específicos que representaban estímulos económicos, se propiciaron respuestas de los académicos. En el caso de la docencia, los programas que tuvieron un mayor impulso durante la gestión fueron:

El *Programa de Fomento a la Docencia para Profesores e Investigadores de Carrera (FOMDOC)*, el cual creado en 1993, buscó impulsar la docencia aumentando la participación de los investigadores en bachillerato y los primeros semestres de licenciatura. Este programa tuvo como objetivo, "...fortalecer la docencia universitaria y propiciar la interacción académica entre los subsistemas educativos."<sup>63</sup>

Algunos de sus requisitos fueron: un año mínimo de antigüedad; el cumplimiento de lo establecido en el art. 61 del EPA; para el caso de aquellos que impartieran clases, se señalaba, haber cubierto el programa, 90% de asistencia a clases como mínimo y haber cumplido con las demás obligaciones que hubiera establecido el Consejo Técnico respectivo.<sup>64</sup>

De acuerdo con los datos de 1995, algunos resultados del programa revelan que fueron beneficiados 3,895 académicos: 437 en el nivel A (con un estímulo de \$100 pesos); 2,786 en el nivel B (\$200 pesos); y 672 en el nivel C y D (\$400 pesos).<sup>65</sup> Para 1996, se señalaba que 4,151 académicos se habían

<sup>63</sup> UNAM, Secretaría General y Dirección General de Asuntos del Personal Académico, "Programa de fomento a la docencia para profesores e investigadores de carrera. Convocatoria", en *Gaceta UNAM*, marzo 25, 1993, p. 2 y 3.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> UNAM, *Memoria 1995*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 170.

beneficiado e integrado a labores de docencia, lo cual representaba un aumento del 36%.<sup>66</sup>

El *Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico de Asignatura (PEPRASIG)*, que surgió como respuesta a la demanda del personal académico de asignatura para ser considerado dentro del programa PEPRAC. Su primer convocatoria se publicó en marzo de 1993 con la finalidad de ser semestral, pero posteriormente se modificaría para funcionar de manera anual. Tal programa contempló a los profesores de asignatura del bachillerato, licenciatura y posgrado, y a los técnicos académicos que realizaran actividad docente frente a grupo.<sup>67</sup>

El estímulo otorgado consistió en el pago mensual diferenciado dependiendo del número de horas de clase semanales, es decir, \$100 pesos por cada tres horas de clase, con un máximo de 18 horas para licenciatura y posgrado, y 30 para bachillerato.<sup>68</sup>

Los requisitos que señaló la primer convocatoria fueron: contar con un título universitario; tener un año de antigüedad como mínimo; haber cubierto completo el programa del curso; contar con 90 por ciento de asistencia; haber entregado las actas puntualmente; y para el caso de técnicos

---

<sup>66</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 29.

<sup>67</sup> Evidentemente, previa autorización del Consejo Técnico correspondiente a la dependencia de adscripción.

<sup>68</sup> UNAM, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994, p. 151.

académicos realizar sus actividades docentes fuera de su jornada laboral.<sup>69</sup> Sus dos posteriores convocatorias presentaron modificaciones que reafirmaban la deshomologación de los salarios, la primera en cuanto a los montos otorgados, y la segunda basada en la entrega del estímulo dependiendo del grado académico del evaluado.

Lo relevante de la puesta en marcha de los programas para la evaluación docente, estriba básicamente, como ya se ha señalado, en que se trata de evaluaciones que tienen un vínculo directo con el pago o remuneración a los académicos, basado en la cuantificación de su desempeño, y que no toman en cuenta otros procesos implicados en la relación enseñanza-aprendizaje. Al respecto Díaz Barriga señala, "...existe una dificultad estructural para evaluar la docencia, puesto que esta actividad produce bienes simbólicos, de carácter cualitativo y procesual, que no se materializan en "algo inmediato."<sup>70</sup>

En cuanto a los estudiantes, uno de los sectores que mereció especial atención en la implantación de estrategias de evaluación, y de reorientación académica, se generaron diversos programas de evaluación que incluyeron, 1) programa de alta exigencia académica; 2) programas de becas (idiomas; apoyo económico; alimentarias); 3) programa de servicio social multidisciplinario; 5) programas para estudiantes sobresalientes (cursos de

<sup>69</sup> UNAM, Secretaría General y Dirección General de Asuntos del Personal Académico, Convocatoria del "Programa de estímulos a la productividad y al rendimiento del personal académico de asignatura", en *Gaceta UNAM*, marzo 22, 1993, p. 10 y 11.

<sup>70</sup> Díaz Barriga, A., "La comunidad académica de la UNAM ante...", p. 67.

cómputo; suscripciones a revistas y diplomados); y 6) programas Fundación UNAM.<sup>71</sup>

Por su trascendencia resulta pertinente profundizar en los siguientes:

El *Programa de Alta Exigencia Académica (PAEA)*, implantado en el ciclo escolar 1991-1992, el cual fue iniciado con la pretensión de mejorar las actividades curriculares, innovando en las actividades y formas de organizar el trabajo académico, y definiendo nuevos estándares de desempeño. Dicho programa tuvo como meta elevar la calidad académica en las licenciaturas, formar líderes profesionales y aplicar sistemas de evaluación con alto rigor académico.<sup>72</sup>

La implantación de este programa representó en la UNAM la intención de formar estudiantes de excelencia a partir de espacios exclusivos, con el fin explícito de que "...la universidad debe premiar el talento y la dedicación de sus alumnos."<sup>73</sup> Dicho programa exigía a los alumnos la realización de un esfuerzo extra al establecido en el currículo, a través del cumplimiento de un promedio alto, asesorías con diferentes tutores, así como materias adicionales como inglés y cómputo.

<sup>71</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 37-39.

<sup>72</sup> UNAM, Secretaría General., *Plan de Acción*, México: UNAM, Noviembre 1991, p. 17.

<sup>73</sup> UNAM, *Informe 1992*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1993, p. 22.

Si bien la gestión encabezada por el rector Sarukhán consideró que con la puesta en marcha de este tipo de estrategias se tendrían claros "beneficios"<sup>74</sup> para la universidad, es preciso señalar, que un efecto seguramente no previsto, fue una clara división ó competencia -incluso exclusión-, entre los estudiantes de mayores ventajas y los que se consideran con menores ventajas.<sup>75</sup>

Para contrarrestar tal percepción entre los estudiantes, fueron diseñados programas de tipo remedial que buscaban compensar las inequidades generadas por dicho programa.<sup>76</sup> Así, se desarrollaron los programas de: Exámenes diagnóstico de conocimientos para alumnos de licenciatura (aplicó exámenes de conocimientos generales y de español a los alumnos de ingreso a la licenciatura); Desarrollo de habilidades para la redacción y la comprensión de textos (desarrolló cursos-talleres para estudiantes y profesores de licenciatura, bachillerato y Escuela Nacional Preparatoria); y la publicación del manual de redacción y comprensión del español para bachillerato y licenciatura.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Se alude al término beneficios, ya que, en la mayoría de los informes del rector Sarukhán, se hace referencia a los resultados de este programa como el medio adecuado, para realizar reformas curriculares; innovaciones en la docencia; cursos propedéuticos en ciertas carreras; la disminución de los índices de reprobación, entre otros.

<sup>75</sup> Al respecto, vale la pena mencionar que quizá la selección de estudiantes para el ingreso a este tipo de programas tuvo que ver con lo que Bourdieu ha denominado como "capital cultural", y aún más con las condiciones de tipo económico y social en las que los estudiantes se desarrollaron.

<sup>76</sup> UNAM, *Informe 1992*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1993, p.22.

<sup>77</sup> Cfr. UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p.38.

Respecto a los resultados que arrojó el programa durante cuatro años, se advierte que si bien la cobertura total fue de 4,233 estudiantes, esto únicamente representó un 65% de cobertura anual de un promedio total al año, de 130 mil estudiantes de licenciatura.<sup>78</sup>

En cuanto a los programas para estudiantes, diseñados y apoyados por la Fundación UNAM, es importante aludir a: 1) iniciación temprana en la investigación y la docencia (PITID); 2) becas-reconocimiento a estudiantes distinguidos para estancias de estudio en el extranjero; 3) apoyo económico para alumnos de alto desempeño académico; 4) becas para tesis de licenciatura en proyectos de investigación; 5) impulso al aprendizaje de las lenguas extranjeras; 6) escuelas prácticas de verano; 7) movilidad internacional de estudiantes; 8) laboratorios de cómputo Fundación UNAM; 9) apoyo al equipamiento de las clínicas odontológicas.

Por su impacto, es preciso describir brevemente los siguientes:

El *Programa de iniciación temprana en la investigación y la docencia*, propuesto en 1993, el cual tuvo como objetivos "...fomentar entre los alumnos, que reúnan los antecedentes académicos necesarios, la vocación por la investigación y la docencia; así como ofrecer a los alumnos una perspectiva de desarrollo académico dentro de la Institución...".<sup>79</sup> Tal programa manejaría tres subprogramas: 1) becas para proyectos de investigación

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 39 y 72.

<sup>79</sup> Fundación UNAM, A.C., *Informe Anual 1993, México, 1993*, p. 14.

experimental; 2) becas para proyectos de investigación teórica; y 3) becas para proyectos de apoyo docente.

La propia Fundación UNAM señalaba que ésta, había sido uno de los programas que mayor aceptación tuvo, tanto por los estudiantes como por los académicos, ya que se reconocía la labor de los investigadores como tutores de los proyectos de investigación a los que se adscribían los estudiantes y además, se ayudaba a la formación de posibles investigadores o docentes. Algunas de sus cifras revelaron que otorgó en total 4, 285 becas, desagregadas en 3,587 de licenciatura y 698 de posgrado.<sup>80</sup>

El *Programa de apoyo económico a alumnos de alto desempeño académico*, surge en 1993, como una propuesta del empresario Carlos Slim "...de ayudar a estudiantes de licenciatura, de alto desempeño académico, que por su situación familiar requieran de apoyo económico."<sup>81</sup> Para 1994, sus objetivos se ampliaron señalando que el programa apoyaba a estudiantes que cumplieran con el programa académico y que conservaran un buen promedio en sus calificaciones. El estímulo consistió en un salario mínimo mensual por diez meses; además del "...compromiso de parte de los beneficiados de que en cuenta estén en condiciones de reintegrar el apoyo recibido lo harán..."<sup>82</sup> Con una inversión de 45.1 millones de pesos, el informe final de la gestión señaló que este programa había atendido a 7,933 alumnos.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 39.

<sup>81</sup> Fundación UNAM, A. C., *Informe Anual 1993*, México, 1993, p. 20.

<sup>82</sup> Fundación UNAM, A. C., *Informe Anual 1994*, México, 1994, p. 13.

<sup>83</sup> Cfr. UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 39.

En suma, la puesta en marcha de programas para estudiantes, constituyó una estrategia exitosa durante la administración sarukhanista. Sin embargo, no sobra señalar, que la gran mayoría de los estudiantes no pudo tener acceso a este tipo de programas.

En lo que respecta al personal académico, es importante recordar que desde los inicios de la gestión sarukhanista, fue considerado como el elemento central para la modernización universitaria. Dicho interés no había surgido de manera espontánea; por el contrario respondía a la demanda de los académicos por contar con mejores retribuciones y a una necesaria recuperación del reconocimiento social a profesores e investigadores.

En tal sentido, se impulsaron estrategias que básicamente se enfocaron a la recuperación del nivel salarial de los académicos, y acaso a la recuperación de la imagen social de la institución y sus académicos.

Así, con el propósito de desarrollar acciones que impulsaran y le dieran un nuevo aire a la vida académica en la institución, la administración central impulsó diversos programas para los académicos que incluyeron: 1) programas de reconocimiento y estímulos (Premio Universidad Nacional; Distinción Universidad Nacional para jóvenes académicos; estímulos para personal emérito; primas al desempeño; productividad y rendimiento para personal de asignatura; fomento a la docencia; estímulos de iniciación a la investigación); 2) programas de becas y apoyos (incorporación de personal académico; proyectos de investigación; actualización y superación; integración docencia-investigación; y 3) programas de regularización,

estabilidad y fortalecimiento (seguimiento para concursos de oposición; fortalecimiento de la planta docente; análisis y diagnóstico de la planta académica).

Por su relevancia, es posible profundizar en los siguientes:

El *Programa de estímulos a la productividad y al rendimiento del Personal Académico (PEPRAC)*, el cual presentado en 1990, fue transformado en 1993 para convertirse en el *Programa de Primas al Desempeño (PRIDE)*. A lo largo de la gestión, este programa mostró modificaciones y ajustes que demostraron por una parte la premura e inconsistencia con la que la rectoría había impulsado dicho programa, y por el otro, las grandes inconformidades que generó en el ámbito académico de la universidad.

Al hacer un recuento de los cambios experimentados por dicho programa, se observa que existen modificaciones en todas sus versiones, sus objetivos, criterios de evaluación, montos, y vigencia.<sup>84</sup> Aunque no es objeto de este trabajo abundar en tales modificaciones, vale la pena señalar algunos de los elementos que caracterizaron a este programa.

En sus inicios, el llamado PEPRAC, fue concebido como un mecanismo para estimular el trabajo y la superación del personal académico; para elevar su productividad y calidad; para lograr su permanencia en la universidad; y para

---

<sup>84</sup> Para un análisis más profundo al respecto, puede consultarse, Inclán, C., "Una aproximación a las distintas versiones de los programas de estímulos de la UNAM", en Díaz Barriga, A., y Pacheco T., (Coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 86, 1997, pp. 23-36.

vincular la docencia con la investigación. Dicho programa fue planteado como un esquema de evaluación académica riguroso otorgante de un estímulo económico.<sup>85</sup> Sin embargo, para septiembre de 1993, al anunciar la rectoría que este programa se integraba al *programa de recuperación de los ingresos del personal académico de carrera de la UNAM*, se instituyó un esquema diferente en dos sentidos, por un lado la incorporación del estímulo y el nivel de los montos al salario de los académicos quedando, "...además del salario tabular, una prima de desempeño asociada a la categoría y nivel de cada académico."<sup>86</sup> y por el otro, -consecuencia del anterior- un cambio en sus objetivos, ya que las nuevas reglas condicionaban otorgar el estímulo a los académicos que demostraran "...haber realizado sus actividades de manera sobresaliente..."<sup>87</sup>

Así, en poco tiempo, el programa pasó de ser una medida para incentivar el trabajo de los académicos a transformarse únicamente en una estrategia para recuperar el salario, y generar competencia por mayores ingresos entre los académicos.

Otra característica, es la relacionada con la heterogeneidad y arbitrariedad en la selección de los criterios de evaluación para el trabajo de los académicos, a los cuáles además se les asignan porcentajes o puntajes de calificación. En tal sentido, es preciso señalar, cómo a través de la

---

<sup>85</sup> UNAM, Secretaría General., *Plan de Acción*, México: UNAM, Noviembre 1991, p. 25.

<sup>86</sup> UNAM, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994, p. 21 y 22.

<sup>87</sup> UNAM, *Memoria 1994*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1995, p. 161.

desagregación de aspectos diversos de una misma actividad, como el caso de la docencia, el programa busca la comprobación de resultados, de actividades académicas que si bien generan algunos resultados, se basan también en otros aspectos que no pueden ser comprobables.

Otra versión del programa estableció puntajes para evaluar cada una de las actividades académicas realizadas, siendo la de publicaciones a la que se le asignó la máxima puntuación. Este hecho, para la comunidad académica, tuvo un fuerte impacto básicamente por dos razones. Por un lado, se modificaron las prácticas del trabajo académico y por el otro se generaron cambios en la "estabilidad" de los investigadores. Al respecto Díaz Barriga señala,

"...los procedimientos, requisitos, y tiempos de los programas para calificar el desempeño académico afectan notoriamente tanto la selección de temas y problemas de indagación, como la profundidad con la que estos se pueden realizar." [...] "El tema se encuentra estrechamente vinculado con la publicación, por ser ésta "el criterio" a partir del cual se "juzga" la productividad y el "valor" de un investigador." [...] "...los efectos de estos programas en los académicos son...mucho más cercanos a sentimientos negativos: desilusión, incomodidad, desencanto y frustración."<sup>88</sup>

Acaso uno de los juicios involuntarios sobre el programa de estímulos es el de la propia gestión Sarukhanista, la cual reconoció que el mayor efecto de estos programas fue sobre todo en el ámbito económico, ya que, "...un

---

<sup>88</sup> Díaz Barriga, A., "Los programas de evaluación (estímulos) en la comunidad de investigadores. Un estudio en la UNAM", en Díaz Barriga, A., y Pacheco T., (Coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 86, 1997, p. 47 y 51.

número importante de nuestros académicos goza hoy de mejores ingresos, así como de prestaciones atractivas..."<sup>89</sup>

El *Programa de Apoyo a la Incorporación de Personal Académico de Tiempo Completo (PAIPA)*, mismo que fue diseñado para aquellos académicos que por su incorporación reciente a la UNAM -menos de un año-, no podían ser considerados en el PRIDE. Se dirigía básicamente a académicos que regresaban después de una beca en el extranjero ó bien aquellos de recién ingreso a la UNAM como personal académico. El programa operaba de manera tal, que los académicos podían estar en él, hasta que cumplían con los requisitos para ingresar al PRIDE. Los montos, requisitos y niveles ofrecidos por este programa fueron similares a los del PRIDE.<sup>90</sup>

El *Programa de Estímulos de Iniciación a la investigación para profesores e investigadores de carrera (PEII)*, el cual fue implantado desde 1989 con el objetivo de impulsar la superación de profesores e investigadores de tiempo completo, y contribuir a su ingreso en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Se trató de un programa que otorgaba becas a los académicos por un periodo de 18 meses, y al concretarse este tiempo, el académico debía presentar su solicitud de ingreso al SNI. El monto que cubría esta beca, era el equivalente a dos salarios mínimos, para el caso de académicos fuera del área metropolitana se otorgaban tres.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 47.

<sup>90</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 191 y 192.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 192.

Para la administración central, estos programas tuvieron fuertes repercusiones académicas en tres sentidos, "...primero, en el paso de lo cuantitativo a lo cualitativo; segundo, en el progresivo reconocimiento de la especificidad de las labores y de la trayectoria académica, y tercero, en el creciente reconocimiento del valor de la docencia y de sus tareas principales."<sup>92</sup> Sin embargo, es preciso advertir, que la intensa práctica y la necesidad urgente por parte de la rectoría de poner en marcha estos programas, derivaron únicamente en el establecimiento de un sistema de deshomologación de salarios, así como de un sistema de evaluación que únicamente se avocó a contabilizar resultados.<sup>93</sup>

Al respecto, estudiosos del tema coinciden en señalar que,

"...la política de deshomologación salarial practicada desde 1989, no sólo no ha resuelto el problema del deterioro salarial acumulado de los académicos, sino que ha generado además inestabilidad de ingresos, niveles crecientes de estrés asociados a la intensificación indiscriminada del trabajo y a la preocupación por los resultados de los procesos incontrolables de evaluación, y simulación bajo el lema de "publicar o perecer".<sup>94</sup>

Y en relación a la evaluación se argumenta que,

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>93</sup> Ibarra, E., "Evaluación burocrática, entre la calidad y el utilitarismo: análisis de los mecanismos de control del desempeño académico", en Pacheco, T., y Díaz Barriga, A., (Coords.), *Evaluación Académica*, México: CESU-FCE, 2000, p. 69.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 70.

"...se limita a aplicar índices y tablas de equivalencias, que miden y otorgan una calificación en puntos a los productos del trabajo académico..."<sup>95</sup>

Respecto al personal administrativo, es preciso señalar que también estuvo considerado dentro de las estrategias para evaluar su trabajo. En tal sentido, en el segundo periodo de gestión, la rectoría propuso mecanismos para estimular y mejorar sus condiciones laborales. Así, se crearon el *Programa de complemento al salario por calidad y eficiencia del trabajo del personal administrativo de base*, que otorgaría estímulos como complemento del salario de los trabajadores; un nuevo *Programa de capacitación*, basado en la determinación y certificación de competencias laborales<sup>96</sup>, y; la instauración del *Reconocimiento al mérito administrativo*, que se otorgaría una vez al año, al empleado distinguido por su labor excepcional a favor de la Universidad.<sup>97</sup>

Es conveniente señalar que en la visión oficial, se estimaba que los programas de evaluación habían generado "bondades" y resultados positivos en tres sentidos:

"...una retribución más justa al trabajo realizado; ... hacer atractiva, en términos salariales y de prestaciones, la carrera académica y, ...sumar a la amplia tradición institucional en materia de evaluación una nueva forma de valorar el trabajo académico..."<sup>98</sup>

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>96</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 41.

<sup>97</sup> *Cfr.* UNAM, *Memoria 1995*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 27.

<sup>98</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 28.

Sin embargo, como ya se ha señalado, diversos estudiosos del tema sostienen que estos programas se constituyeron en estructuras que evaluaron el trabajo académico, bajo criterios de otorgamiento de un estímulo, por cumplimiento o exigencia de requisitos. Al respecto, De Vries, señala,

"Cumplir con la autoevaluación institucional fue declarado requisito para poder acceder al FOMES; recibir los estímulos para la Carrera Docente o del SNI fue condicionado por una evaluación de la productividad individual, y obtener el apoyo del CONACYT sólo era posible si el posgrado pertenecía al Padrón de Excelecia."<sup>99</sup>

Finalmente, es preciso señalar que en éstos años la UNAM también vivió otros procesos de evaluación a nivel institucional y externo, como la evaluación de los posgrados por parte del CONACYT; la certificación de profesionistas a través de instancias nacionales; y las evaluaciones por instancias externas internacionales.

Los años noventa, sin lugar a dudas, colocaron a la evaluación como la más singular de las características de las instituciones y del sistema de educación superior en México y en América Latina.

### 3.2.4. Innovación

Otra de las características que otorgó un nuevo perfil a las instituciones de educación superior en los noventa, fue la innovación. En tal sentido, la

---

<sup>99</sup> De Vries, W., "La evaluación en México: una década de avances y paradojas", en Casanova, H., *et al.*, *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 90, 2000, p. 90.

exigencia de las políticas gubernamentales de nuevas formas de transmisión del conocimiento y de desarrollo tecnológico, significaron en la UNAM, como en otras universidades del mundo, la incorporación de procesos de innovación.

Es preciso advertir, que por lo menos el discurso gubernamental apuntó a precisar que las instituciones de educación superior debían transformarse, volviéndose cada vez más innovadoras. Al respecto, el Ejecutivo Federal, en dos discursos diferentes, señalaba:

"La educación superior es motor de la innovación, y de la alta calificación de los mexicanos para las tareas del futuro."<sup>100</sup>

"México reclama una educación superior que responda a los avances tecnológicos y científicos que hoy se dan en el mundo y a los requerimientos del país. Los momentos actuales obligan a generar métodos de enseñanza que introduzcan nuevas formas de captar y de estudiar la realidad nacional, formas capaces de desarrollar las habilidades individuales y de asumir nuevas tecnologías."<sup>101</sup>

Así, desde los inicios de la administración de José Sarukhán, se puede distinguir una preocupación por hacer que la universidad desarrollara formas de innovación científica y tecnológica en su quehacer cotidiano, como una contribución al desarrollo del país. En tal sentido, las acciones de innovación de este periodo incluyeron: 1) programas de apoyo para académicos; 2) polos

<sup>100</sup> Salinas, C., "Discurso pronunciado en la ceremonia de presentación del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994", Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. ix.

<sup>101</sup> Salinas, C., "Palabras pronunciadas durante la ceremonia de instalación de la comisión nacional para la consulta sobre la modernización de la educación" en: *La educación, la mejor vía para la equidad social*, Presidencia de la República, 1989, p. 10. Cit. por Ibarra C. E., "Los

de desarrollo; y 4) nuevas estrategias para la transmisión de conocimientos (videoconferencias, y cursos por internet, entre otras).

Por su relevancia, es pertinente profundizar en los siguientes:

Respecto a los programas de apoyo para los académicos, es posible aludir al *programa de apoyo para proyectos de investigación e innovación docente* (PAPIID), el cual constituyó una de las primeras acciones que se impulsaron para el desarrollo de la innovación en la universidad. Tal programa inició en 1989 con un doble propósito, establecer líneas de investigación novedosas de calidad, y desarrollar proyectos de docencia originales contando para su operación con el apoyo del gobierno federal.<sup>102</sup>

Al iniciarse el segundo periodo de la gestión de Sarukhán, en 1993, dicho programa sería transformado separando las funciones de investigación de las de docencia. Así, serían creados los programas de apoyo a proyectos de investigación e innovación tecnológica (PAPIIT), y el de apoyo a proyectos institucionales de mejoramiento de la enseñanza (PAPIME), éste último con el propósito de promover en el ámbito de la docencia proyectos creativos.<sup>103</sup>

Es importante señalar que el PAPIIT se constituiría como un mecanismo de evaluación de proyectos de innovación para el área de investigación en la universidad. El PAPIIT funcionó a través de comités de evaluación, integrados

---

hechos de la modernización", en *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, México: UAM, 1993, p. 397.

<sup>102</sup> Cfr. UNAM, *Informe 1989*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, T. I, 1990, p. 23.

<sup>103</sup> Cfr. UNAM, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994, p. 22.

por especialistas, en seis áreas del conocimiento. Debe resaltarse el hecho de que este programa incorporó la modalidad de evaluación por pares,<sup>104</sup> que para el caso de México, se había venido desarrollando, desde la creación del CONACYT y del SNI.

Aunque de acuerdo con los documentos oficiales se consideraba que el PAPIIT estaba sustentado en "...la confianza en el académico, el apoyo financiero oportuno, el aprovechamiento de la infraestructura existente, la evaluación por pares y la oportunidad de participación equitativa de todas las dependencias de la UNAM",<sup>105</sup> en la realidad, dicho programa enfrentaría contradicciones estructurales en su concepción, normatividad, y distribución.

Por su parte, el PAPIME, fue un mecanismo de evaluación de proyectos de innovación para la docencia, cuyo órgano de evaluación estuvo constituido por los consejos académicos de área. Durante los tres años de su funcionamiento recibió una atención menos prioritaria que el PAPIIT<sup>106</sup>, ya que apoyó a un total de 215 proyectos.

Aunque ya ha sido mencionado en el apartado correspondiente a diversificación y consolidación de campos es relevante señalar que otr de las

---

<sup>104</sup> Este tipo de evaluación se basa principalmente en evaluar la capacidad de los académicos para generar resultados tangibles de su trabajo, y en este sentido, otorgar recursos extraordinarios.

<sup>105</sup> UNAM, *Informe 1992*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1993, p. 23.

<sup>106</sup> El PAPIIT, apoyó a un total de 561 proyectos concluidos y 2,133 en proceso. *Cfr.* UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 29.

actividades de innovación, en lo largo de la gestión del rector Sarukhán, fue la creación de los polos de desarrollo científico y tecnológico de excelencia.

Respecto a la incorporación de nuevas tecnologías en la docencia, es preciso señalar que, en los últimos dos años de gestión sarukhanista, se dio un fuerte impulso a la educación continua y abierta. Así, en 1995, fue creado el *programa de educación a distancia (EDUNAM)*, que conjuntaba, en la visión oficial, "...alternativas tecnológicas de comunicación para la docencia con la incorporación de videoconferencias, audioconferencias y el sistema audiográfico."<sup>107</sup>

Este programa conformó un grupo de trabajo (REDEC), dependiente de la Secretaría General, el cual realizó las funciones de promover y coordinar la educación a distancia dentro y fuera de la universidad, vinculando a las instancias académicas generadoras de los cursos, con aquellas receptoras de dicha oferta que por lo general fueron instituciones del sector público, privado, así como asociaciones de egresados.

Conviene señalar que para la administración de Sarukhán el impulso otorgado al programa de educación continua resultó positivo, ya que se realizaron más de 46 programas de educación a distancia<sup>108</sup>; además de la instalación de ocho aulas para videoconferencias interactivas que enlazaron a la UNAM con otras instituciones a nivel internacional y nacional.

---

<sup>107</sup> UNAM, *Memoria 1995*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 27.

<sup>108</sup> *Cfr.* UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 53 y 54.

### 3.2.5. Financiamiento

Uno de los temas en los cuales la UNAM resultó especialmente afectada fue el del financiamiento. Los planteamientos que, emanados de las políticas gubernamentales así como de los organismos supranacionales, fueron asumidos en la UNAM con relación al financiamiento, derivaron en los noventa en inevitables conflictos. Así, el intento del rector Sarukhán por revisar el reglamento de cuotas topó con la decidida resistencia estudiantil y pronto fue cancelado.

Sin embargo, a lo largo de la gestión de Sarukhán fueron impulsadas importantes acciones para favorecer la diversificación del financiamiento en la institución: 1) convenios de desarrollo y transferencia tecnológica; 2) programas que otorgaron recursos extraordinarios (infraestructura, estudiantes, académicos, obra civil y mantenimiento, etc.) 3) propuesta de alza de cuotas; 4) educación continua; 5) campañas con egresados 6) constitución de patronatos en el área de difusión y ámbito deportivo.

Respecto a los convenios de desarrollo y transferencia tecnológica, es preciso advertir que las políticas gubernamentales la señalaron como una de las acciones prioritarias de las instituciones de educación superior para diversificar su financiamiento y para contribuir entre otras cosas al desarrollo científico y tecnológico del país:

"...se introducirán cambios en la normatividad y los esquemas de financiamiento de los centros de investigación con orientación tecnológica del sector público y universitario, para que encaucen sus actividades hacia la prestación directa de servicios a empresas de los sectores público, social y privado; dichos centros serán motivados para apoyar decididamente los esfuerzos de asimilación, adaptación y difusión de tecnología del aparato productivo nacional; un aspecto básico de la operación de los centros de investigación será el cofinanciamiento público/privado de los proyectos de carácter tecnológico..."<sup>109</sup>

"Se promoverá el establecimiento de convenios y contratos de prestación de servicios de investigación con empresas públicas y privadas, como forma de vinculación con el sector productivo y como fuente alternativa de financiamiento."<sup>110</sup>

"Para el otorgamiento de mayores recursos se pondrá énfasis en la apertura o consolidación de fondos compartidos; dichos fondos son aquellos que se ponen a concurso entre las instituciones y están destinados a proyectos de calidad."<sup>111</sup>

En tal sentido, una de las afirmaciones por parte del rector que acoge con mayor claridad una postura de beneplácito y en favor de una continuidad para el desarrollo de estrategias y acciones políticas de diversificación del financiamiento en la universidad, fue la que hizo en el informe final de la primer mitad de su gestión, relacionada con los convenios de desarrollo y transferencia tecnológica:

<sup>109</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional...1989-1994...*, p. 93.

<sup>110</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la...*, p. 158.

<sup>111</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan de Desarrollo..., 1995-2000...*, p. 159.

"El financiamiento para la investigación y el posgrado se ha venido diversificando cada día más. Destacan los convenios con empresas o institutos de investigación públicos como Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Petróleo, o como el de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos...; con empresas privadas como CONDUMEX y RESISTOL; con la banca de desarrollo a través de Nacional Financiera; y con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología..."<sup>112</sup>

Para la administración de Sarukhán, conviene recordar, el Centro para la Innovación Tecnológica fue un elemento central para el establecimiento de convenios de vinculación y administración de proyectos en innovación y desarrollo tecnológico. En tal sentido, la misma rectoría lo consideraba como "...una incubadora de empresas de base tecnológica...".<sup>113</sup> Para 1994, de acuerdo con los documentos oficiales, los convenios y contratos de cooperación académica, científica y de desarrollo tecnológico ascendían a casi doscientos.<sup>114</sup>

Otra forma de obtención de recursos extraordinarios en la UNAM durante la administración de Sarukhán, sería la gestión de fondos del gobierno federal; del Banco Interamericano de Desarrollo; y de la Fundación UNAM, para desarrollar programas prioritarios (estudiantes, docencia, investigación, e infraestructura).

En tal sentido, el gobierno federal otorgaría fondos para la realización de los programas de apoyo a proyectos de investigación e innovación tecnológica y

---

<sup>112</sup> UNAM, *Informe 1992*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1993, p. 26.

<sup>113</sup> *Ibid.*

docente, y estímulos de iniciación a la investigación; fondos para la construcción de los polos de desarrollo científico y tecnológico (campus Juriquilla y Morelia); y para llevar a cabo los programas de modernización de bibliotecas, cómputo y telecomunicaciones propuestos por la rectoría.<sup>115</sup>

Asimismo, en enero y abril de 1994, la administración de Sarukhán firmaría dos contratos para allegar más recursos adicionales a la institución, consistentes en la disposición de un crédito por 230.5 millones de dólares otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un financiamiento equivalente a 30 millones de dólares otorgado por el gobierno español a través del Fondo del Quinto Centenario.<sup>116</sup>

De acuerdo con lo señalado por la administración sarukhanista, el crédito otorgado por el BID no afectaría la autonomía universitaria, ya que no se habían adquirido "...compromisos económicos ni operativos."<sup>117</sup> Sin embargo, se señalaba que la universidad había realizado un proceso de evaluación para acreditarse el préstamo.

Como resultado de dicho crédito la gestión sarukhanista constituyó el denominado programa UNAM-BID, el cual buscaba fortalecer al interior de la universidad la enseñanza de la ciencia y la tecnología, y renovar la

---

<sup>114</sup> Cfr. UNAM, *Memoria 1994*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1995, p. 30.

<sup>115</sup> Cfr. UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 48.

<sup>116</sup> Cfr. UNAM, *Memoria 1994*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1995, p. 30.

infraestructura y el equipo científico del bachillerato, la licenciatura y el posgrado. Es importante destacar que este programa -como muchos otros-, estuvo contemplado desde la presentación del Plan de Acción,<sup>117</sup> como una de las estrategias centrales para diversificar el financiamiento de la universidad. Esto significó que la administración de Sarukhán ya había comenzado las gestiones para obtener el crédito y que no sería sino hasta tres años después que se acreditaría el préstamo.

La inversión total del programa fue integrada de manera porcentual en cuatro áreas: 66% para construcciones; 31 % para equipamiento; 2% en ingeniería y administración; y 1% para capacitar en bachillerato.<sup>119</sup> En tal sentido, la propia administración reconocía que con el programa UNAM-BID, se había podido lograr la construcción de bibliotecas<sup>120</sup>, laboratorios, talleres, así como remodelar espacios para la investigación y la docencia, en la

---

<sup>117</sup> UNAM, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994, p. 30.

<sup>118</sup> Este Plan señaló como logros del programa: "La orientación de la matrícula de primer ingreso a la licenciatura en áreas que contribuyan a fortalecer el desarrollo científico y tecnológico del país; la calidad en la formación de los recursos humanos que genera la universidad; la calidad de la enseñanza teórica y experimental; la definición de opciones alternas que permitan obtener recursos adicionales que complementen y suplementen el desarrollo de los programas académicos; el mejoramiento de los procesos de desarrollo formativo e integral de los estudiantes en términos de habilidades y destrezas; la modernización de los procesos docentes y de investigación; los índices de aprobación, aprovechamiento, eficiencia terminal y titulación; un aumento en la matrícula de los posgrados y aumento en la calidad y número de proyectos de investigación." UNAM, *Secretaría General., Plan de Acción*, México: UNAM, 1991, p. 18.

<sup>119</sup> *Cfr.* UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 49.

<sup>120</sup> En tres planteles de la Escuela Nacional Preparatoria se construyeron bibliotecas; en el bachillerato se construyeron los Laboratorios Avanzados de Ciencias Experimentales (LACE); y en el CCH se remodelaron 77 laboratorios. *Cfr. Ibidem*, p. 37.

Ciudad Universitaria y en los polos de desarrollo de Cuernavaca, Morelia y Ensenada.

Finalmente, es posible señalar que las políticas y las reglas de éstos organismos al beneficiar a una institución con un crédito, van más allá del simple hecho de reconocer el buen funcionamiento o el buen papel social de una institución. Son mecanismos que orientan las políticas hacia un determinado fin, y que en ocasiones pueden desconocer los propios procesos académicos de una institución.

En relación a la Fundación UNAM, ya abordada en el apartado de programas de estímulo para estudiantes y profesores, es posible destacar que también constituyó una estrategia para la diversificación del financiamiento en la institución. Las áreas a las que contribuyó en este sentido fueron apoyo a bibliotecas; obra civil; proyectos ecológicos; proyectos de investigación; convenios institucionales y difusión.<sup>121</sup>

Respecto a la *política de cuotas*, como se señaló al inicio de este capítulo, es preciso señalar que constituyó -al lado de la reforma a los Estatutos de la UNAM- uno de los grandes proyectos no concretados en la universidad durante la administración de Sarukhán. En tal sentido, la propuesta de reforma al Reglamento General de Pagos fue desde sus inicios, una de las estrategias que apoyó la diversificación de fuentes de financiamiento en la UNAM. De acuerdo con los documentos oficiales, la justificación de dicha propuesta se sustentó en los argumentos de mejorar financieramente a la

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, pp. 38 y 39.

institución para el cumplimiento de sus funciones sustantivas; elevar la calidad académica; y responsabilizar a los estudiantes con la institución.<sup>122</sup>

Sin embargo, la rectoría tuvo que enfrentar una serie de movilizaciones de grupos que simpatizaban con las posiciones que en el Congreso habían defendido un proyecto de universidad democrática y que rechazaban la reforma al reglamento. Como consecuencia, el rector terminó por suspender su iniciativa de reforma. Al finalizar su gestión, el rector hizo una afirmación que es de gran relevancia para interpretar la visión oficial:

"...consideré que en ese momento era aconsejable la suspensión del proyecto. La decisión la tomé con absoluta libertad y en pleno ejercicio de la autonomía universitaria; fue la determinación personal más difícil de toda la gestión pero considero que, en circunstancias semejantes, volvería a optar por el mismo camino. No obstante, la iniciativa y la conducción del proceso dejan intacto el valor de los argumentos y la vigencia de la propuesta."<sup>123</sup>

En su último informe el rector Sarukhán, reiteraba su convicción en adoptar una política de diversificación del financiamiento en la universidad señalando,

"La búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento fue una estrategia primordial para incrementar la capacidad financiera de la institución. Se intensificaron todas aquellas acciones destinadas a ampliar la oferta de servicios tales como los convenios de desarrollo tecnológico y de asesoría, así como las actividades de educación continua. A la par, desde el comienzo de esta gestión,

<sup>122</sup> Cfr. UNAM, *Informe 1992*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1993, p. 34.

se propusieron estrategias novedosas y fórmulas originales que ayudaron a reforzar, a diversificar y, sobre todo, a incrementar las fuentes alternas de financiamiento.<sup>124</sup>

Sin el ánimo de abordar de manera exhaustiva el tema del financiamiento resulta relevante contar con los datos más importantes de ese ámbito durante la gestión que aquí se aborda. Los siguientes cuadros muestran la evolución del presupuesto de ingresos y egresos entre 1989 y 1996; así como la distribución del presupuesto universitario en términos de su origen.

PRESUPUESTO EGRESOS 90-96								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
DOCENCIA	646,085,093	808,792,156	1,088,051,457	1,309,628,553	1,633,443,202	2,041,262,005	2,565,437,452	3,348,547,607
INVESTIGACIÓN	218,281,663	278,632,442	395,653,987	500,019,970	626,130,964	771,943,007	1,042,521,857	1,342,741,052
EXTENSIÓN UNIVERSITARIA	79,810,480	121,152,446	101,382,574	142,132,308	140,372,278	166,353,097	211,550,925	293,801,134
APOYO	53,453,764	39,944,344	54,451,329	64,104,669	74,799,636	89,363,110	112,927,766	147,634,607
TOTAL	997,631,000	1,248,521,388	1,639,539,347	2,015,885,500	2,474,746,080	3,068,921,219	3,932,438,000	5,132,24,400

\*Fuente: Agenda Estadística 1989-1996, México UNAM

<sup>123</sup> UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996, p. 22.

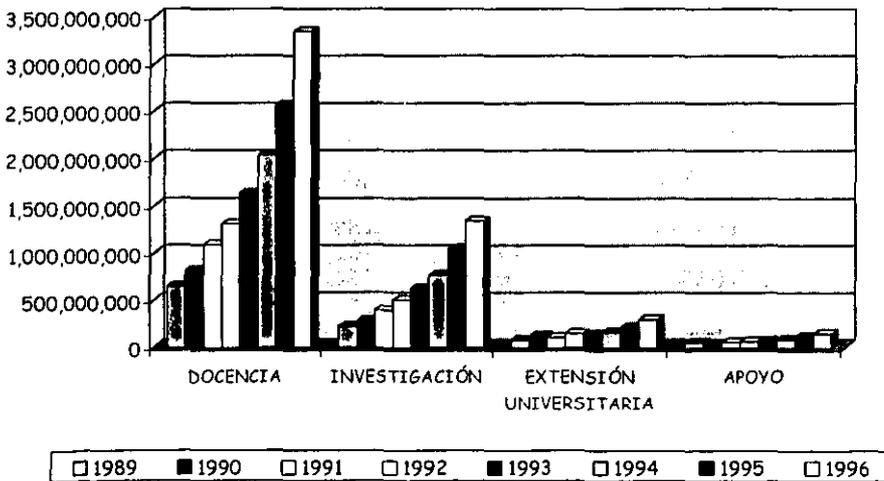
<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 48.

**PRESUPUESTO TOTAL DE EGRESOS POR FUNCIÓN. UNAM 1989-1996**



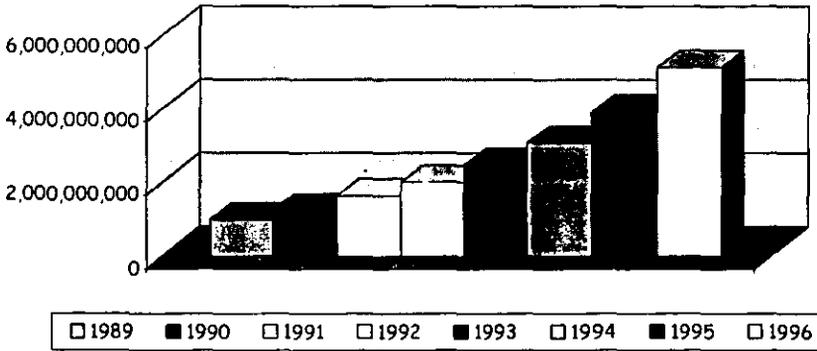
Fuente: Agenda Estadística 1989-1996, México: UNAM

**PRESUPUESTO TOTAL DE EGRESOS POR FUNCIÓN UNAM 1989-1996**



Fuente: Agenda Estadística 1989-1996, México: UNAM

## PRESUPUESTO TOTAL DE EGRESOS UNAM 1989-1996



Fuente: Agenda Estadística 1989-1996, México: UNAM.

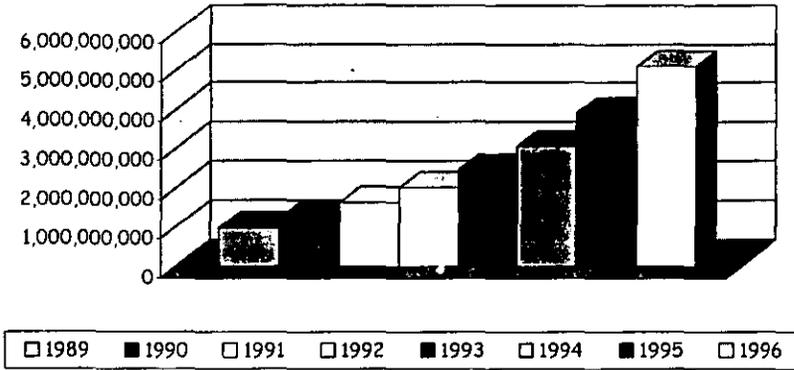
## PRESUPUESTO INGRESOS 90-96

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
SERVICIOS DE EDUCACIÓN	10,000,000	10,769,619	13,500,000	25,100,000	32,031,000	46,210,000	48,450,000	55,600,000
INGRESOS PROPIOS POR SERVICIOS Y PRODUCTOS	24,950,743	26,738,744	45,350,000	81,095,500	102,833,080	112,140,131	120,216,000	166,543,000
PRODUCTOS DEL PATRIMONIO	65,000,000	65,491,637	70,550,000	56,800,000	55,151,000	52,029,000	136,810,000	174,310,000
OTROS INGRESOS	*	*	*	*	*	14,116,000	11,800,000	15,300,000
TOTAL INGRESOS PROPIOS	99,950,743	103,000,000	129,400,000	162,995,500	190,015,080	224,495,131	317,276,000	411,753,000
SUBSIDIO DEL GOBIERNO FEDERAL	897,680,257	1,145,521,388	1,510,139,347	1,852,890,000	2,284,731,000	2,844,426,088	3,615,162,000	4,720,971,400
TOTAL	997,631,000	1,248,521,388	1,639,539,347	2,015,885,500	2,474,746,080	3,068,921,219	3,932,438,000	5,132,724,400

\* Datos no disponibles

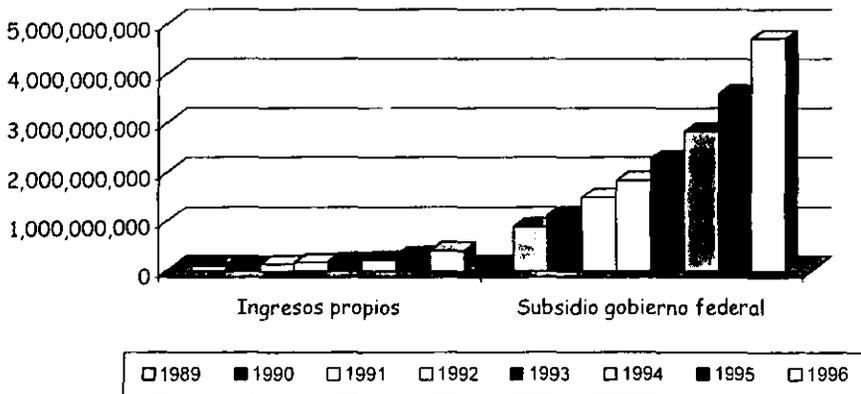
\* Fuente: Agenda Estadística 1989-1996, México: UNAM.

**PRESUPUESTO TOTAL DE INGRESOS UNAM 1989-1996**



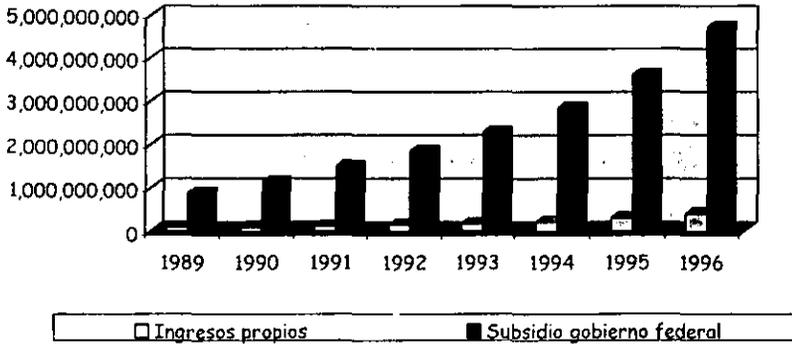
Fuente: Agenda Estadística 1989-1996, México: UNAM

**COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS PROPIOS Y DE SUBSIDIO FEDERAL DE LA UNAM 1989-1996**



Fuente: Agenda Estadística 1989-1996, México: UNAM

COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y DE SUBSIDIO FEDERAL UNAM 1989-1996



Fuente: Agenda Estadística 1989-1996. México. UNAM.

### 3.2.6. Administración y reestructuración institucional

Durante la década de los noventa, la idea de modernización de la universidad, implicó también fuertes cambios en la organización, normatividad y estructura de la institución.

En tal sentido, la UNAM, experimentó procesos de cambio y reestructuración en la planeación y administración institucionales encaminadas a reforzar y consolidar sus funciones sustantivas en el marco del proyecto de academización.

Así, las adecuaciones del quehacer administrativo implicaron, dos acciones de carácter central: 1) la creación y simplificación de estructuras administrativas; y 2) la descentralización y desconcentración de actividades administrativas (reordenación de aspectos normativos; desconcentración de ejercicio presupuestal; trámites escolares, y personal, entre otras).

La *creación, modificación y reestructuración de dependencias en la institución* realizada en el primer periodo de gestión sarukhanista contempló, entre sus acciones más importantes:

La creación de órganos de decisión en materia de planeación<sup>125</sup>; la reorganización de la Secretaría General, a la cual se le asignaron funciones de colaboración y coordinación relacionadas con el rector, los programas académicos y con la política académica de la institución en general<sup>126</sup>; la creación de la Secretaría de Servicios Académicos encargada de coordinar los servicios de apoyo principalmente para los estudiantes<sup>127</sup>; el anuncio del programa de descentralización de la UNAM;<sup>128</sup> y la creación de la Unidad de

<sup>125</sup> En 1989, se creó el comité asesor de planeación, cuya función fue "...apoyar la toma de decisiones vinculadas con aspectos específicos del quehacer universitario en el área de planeación...", UNAM, *Informe 1989*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, T. I, 1990, pp. 25 y 26.

<sup>126</sup> En 1991, mediante un acuerdo emitido por el rector, se reestructuró la secretaría general con las funciones de "...colaborar con el rector en la dirección de la Universidad: establecer y coordinar el marco de apoyo que se brinde para la superación y mejor desempeño del personal académico; coordinar el sistema de planeación y evaluación, y los programas de apoyo para el desarrollo integral del proceso enseñanza-aprendizaje;...", UNAM, *Informe 1991*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, T. I, 1992, p. 119.

<sup>127</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 27.

<sup>128</sup> Como un apoyo para el proyecto de academización de la universidad, este programa, tuvo como objetivo buscar la manera de "...operar una institución tan grande...", así como "...manejar con agilidad y eficiencia los recursos humanos, de infraestructura y materiales..."

Apoyo a Cuerpos Colegiados<sup>129</sup>; la creación de la Coordinación para el Desarrollo Académico<sup>130</sup>; además, de la separación -tras severos problemas de transparencia y corrupción- de la figura del tesorero-contralor.

Para el segundo periodo de la gestión, se buscó otorgar un nuevo perfil a las funciones de planeación y administración en la universidad. Así, con la creación de los consejos académicos de área, se realizaron ajustes y modificaciones a otras dependencias universitarias como la desaparición de la coordinación de programas académicos de enseñanza media superior y la coordinación de programas académicos de las unidades multidisciplinarias; y se creó la coordinación de programas académicos<sup>131</sup>.

Además, se transformó la Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos -dependiente de la Secretaría General- en Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales (DGESII), que a partir de su creación desarrolló un papel central para la rectoría, pues, se encargó de recopilar, analizar y dotar a toda la universidad de la

---

de la institución. UNAM, *Informe 1992*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1993, p. 19.

<sup>129</sup> Éstos órganos auxilian al Secretario General en relación con otros Cuerpos Colegiados, como el Consejo Universitario, Colegio de Directores de Facultades y Escuelas y del Bachillerato y además realizan las evaluaciones técnicas de los planes y programas de estudio.

<sup>130</sup> Creada en 1990, ésta coordinación "...permitiría el crecimiento y progreso armónico de las cuatro Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales y de la FES Cuautitlán." UNAM, *Informe 1990 México*: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, T. I, 1991, p. 30.

<sup>131</sup> *Cfr.* UNAM, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994, pp. 30 y 31.

información relativa a su funcionamiento, a través de un grupo técnico<sup>132</sup>. En consecuencia, las funciones de planeación quedaron a cargo de la Unidad de Planeación.

Asimismo, se creó el Consejo de Difusión Cultural y se fusionaron la Dirección General de Fomento Editorial y la de Publicaciones, creándose una sola y un consejo editorial para determinar las políticas en ésta materia.

La Secretaría Auxiliar se convirtió en Secretaría de Asuntos Estudiantiles a la que se le añadieron las funciones de la dirección general de actividades deportivas y recreativas. Finalmente, con respecto al *programa de descentralización y desconcentración administrativa*, es relevante destacar que a lo largo de la gestión se realizaron una gran cantidad de procesos. Aunque no es posible profundizar en ellos es posible advertir que, este programa logró transferir algunos procesos de decisión y recursos hacia los ámbitos locales, siendo las dependencias universitarias las que comenzaron a determinar, con base en sus prioridades, la dirección de sus recursos.

---

<sup>132</sup> Este grupo denominado RESPINFES (Responsables de Información Estadística), estuvo conformado por un representante de cada una de las dependencias universitarias, y se dividió en tres plataformas.

## CONCLUSIONES

La paulatina incorporación de la educación superior a las tendencias de la globalización y la internacionalización, ha representado para los sistemas y las instituciones universitarias un amplio proceso de reforma y de confrontación de sus esquemas tradicionales frente a otros nuevos. A la par, se ha vivido un complejo proceso de reflexión que parece centrar los nuevos propósitos de las instituciones en la perspectiva de su funcionalidad y competencia frente al mercado otorgando un nuevo valor a su papel como empresas y como agencias generadoras de servicios.

Bajo este escenario, es posible identificar con mayores dosis de certeza el sentido que han tenido las actuales políticas mundiales hacia la educación superior. Dichas políticas han tendido a privilegiar la realización de un nuevo proyecto de universidad que efectúe un desplazamiento de la idea de una universidad centrada en la investigación, y en la formación de profesionales críticos de su entorno, por el de una universidad en la que prevalecen criterios en torno a la calidad, la eficiencia y la excelencia; en la que se forman los profesionales que requiere el ámbito empresarial y el mercado científico y tecnológico, y en la que predominan esquemas de evaluación hacia sus diferentes actores y procesos.

Así, en un contexto en dónde las políticas económicas restrictivas y de constantes crisis financieras han sido una constante en las últimas décadas, la educación superior, tanto en el mundo desarrollado pero especialmente en los países subdesarrollados, se ha vuelto más un problema de prioridad -

debido al financiamiento que se le otorga-, que una necesidad. En el caso de México, resultan particularmente significativos los procesos que impactaron a las instituciones educativas de nivel superior durante los noventa, y las encaminaron a constituirse en agentes generadores ó reproductores de políticas educativas dictadas desde el ámbito oficial e incluso desde diversas entidades del espacio internacional.

Aunque no se pretende plantear conclusiones definitivas sobre un tema que requiere estudios más profundos, es posible afirmar que las políticas universitarias durante la gestión del doctor José Sarukhán, estuvieron estrechamente relacionadas con las políticas públicas que se generaron en el terreno educativo superior. A lo largo de dicha gestión la UNAM experimentó un progresivo proceso de reforma que impactó prácticamente todos los espacios de la vida universitaria.

Para la UNAM, ésta década signó su desarrollo, sus características y sus políticas actuales en dos formas: al interior de la institución y en el ámbito de sus relaciones con el exterior. Así, las transformaciones más significativas al interior de la institución fueron:

a) En sus funciones sustantivas. Determinadas por el ascenso de la evaluación como medida de control y regulación interna de elementos centrales de la universidad: docencia, investigación y difusión; estudiantes, profesores, investigadores; y personal administrativo. Así, se pusieron en marcha programas de evaluación y estímulo para académicos, estudiantes e incluso trabajadores administrativos bajo criterios de excelencia y calidad. Sin

embargo, es preciso señalar que la puesta en marcha de éstas acciones, desató una serie de debates al interior y exterior de la universidad que la gestión del rector Sarukhán tuvo que sortear. Conviene advertir, como se ha señalado en el tercer capítulo de este trabajo, que los procesos de evaluación al interior de la universidad propiciaron fuertes cambios en las prácticas académicas dejando fuera otros procesos educativos y pedagógicos de mayor relevancia.

b) En el desarrollo de una nueva política de financiamiento, a través de la negociación y búsqueda de fuentes alternativas de recursos para la institución. Tal es el caso, de una multiplicidad de firma de contratos de transferencia tecnológica con instituciones públicas y privadas para la venta de patentes; así como la adquisición de un préstamo financiero condicionado para el aumento de recursos entre otras cosas de infraestructura en cómputo y bibliotecas, es el caso del programa UNAM-BID; además de los diferentes apoyos y becas otorgados por Fundación UNAM y del impulso dado a la educación continua como una fuente de recursos.

El subsidio otorgado por el gobierno federal hacia la universidad durante los ocho años de la gestión aquí abordada observó un aumento gradual. Así pasó de 897,680,257 pesos en 1989 a 4,720,971,400 pesos en 1996. A partir de la gestión de José Sarukhán, la generación de ingresos propios se consideró un elemento fundamental para allegar recursos a la institución, en tal sentido, se observó un aumento gradual pasando de los 99,950,743 pesos en 1989 a los 411,753,000 pesos en 1996.

c) En la búsqueda por incorporar esquemas innovadores. La gestión del rector Sarukhán dedicó gran parte de su rectorado a favorecer acciones de innovación en ciencia y tecnología. En tal perspectiva, deben ser incluidos programas evaluadores y promotores de proyectos de innovación como el PAPIIT; la creación de polos de desarrollo científico en campus externos a la Ciudad Universitaria; y el desarrollo e incorporación a la universidad de nuevas tecnologías (REDUNAM; sistemas de videoconferencias y enlace satelital).

d) En los cambios de normatividad y estructura de gobierno de la institución. Entre ellos se incluirían la creación de los consejos académicos de área, los cuales constituyeron un órgano importante para la toma de decisiones al interior de la universidad; el nuevo reglamento general de estudios de posgrado, mismo que cambiaría la concepción de ésta función vinculándola con la investigación y la docencia; la transformación y creación de institutos, centros y programas básicamente en el área científica; y la transformación de dependencias universitarias importantes como la *Secretaría General* y la *Dirección General de Estadística y Sistemas de Información*, a la que le fueron asignadas, aunque posteriormente retiradas, las funciones de planeación de la universidad.

Es importante hacer notar que durante la gestión del rector Sarukhán la institución experimentó modificaciones estructurales en su relación hacia el exterior. En términos sintéticos, la UNAM enfrentó cambios en:

a) Relación con el gobierno. La Universidad Nacional experimentó en estos años un fuerte desplazamiento de su papel frente al Estado y de manera

particular frente al gobierno, perdiendo su histórica centralidad en el conjunto educativo superior. Como consecuencia, y en el marco de las negociaciones globales entre el sistema educativo superior y el gobierno, se definió un nuevo contrato entre la UNAM y el gobierno que tendió a definirse por el monto y carácter del financiamiento público hacia la institución de manera condicionada a una búsqueda de financiamiento de otras entidades diferentes al estado y del cumplimiento de tareas institucionales (las evaluaciones externas por medio de organismos creados expresamente para un mayor control de las instituciones como el caso del CONACYT y CENEVAL).

Así, dicho contrato llevó a las instituciones, y en particular a la UNAM a generar esquemas de reforma alternativos en su interior, para demostrar una mayor correspondencia entre las políticas dictadas desde el ámbito gubernamental y las adoptadas en el ámbito educativo superior. Sin duda, este nuevo contrato, propició que la UNAM experimentara nuevas formas de control gubernamental en sus actividades internas durante la gestión del rector Sarukhán.

b) La relación con la sociedad. El cambio en la relación universidad-gobierno, aunado a las demandas del mercado y el pretendido proyecto universitario de modernización, generaron en la institución nuevas políticas de atención a la demanda. Así, durante la gestión del rector Sarukhán, la universidad desarrolló diversas políticas encaminadas a la restricción de la matrícula. Así, en el bachillerato se vivió una importante reducción de la oferta al pasar de 39,652 estudiantes de nuevo ingreso en 1989 a 33,748 estudiantes en 1996; en la licenciatura se experimentó una tendencia a la baja en los estudiantes de nuevo ingreso al mantenerse en poco más de 29,000 estudiantes el ingreso

promedio; y solamente en el posgrado se observó un ligero aumento al pasar de 5,190 en 1990 a 6,736 entre 1996 y 1990.

También se desarrollaron políticas de impulso y creación de carreras en las áreas científica y tecnológica únicamente que respondieron a los nuevos esquemas de formación de profesionales con habilidades para el trabajo. Así, durante ocho años fueron creadas cuatro carreras en las áreas de ciencias naturales e informática.

Antes de terminar con este apartado, es pertinente reiterar que este trabajo no constituye algo acabado y cerrado, por el contrario, intenta dar cuenta de una realidad que -situada en un tiempo y en un espacio- constantemente es objeto de grandes cambios; en tal sentido, dicho trabajo espera contribuir a la serie de reflexiones que se han venido desarrollando en torno a la educación superior en México.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### *Artículos y Libros*

Aboites, H., "Examen único y cultura de la evaluación en México", en Pacheco, T., y Díaz Barriga A., (Coords.) *Evaluación Académica*, México: UNAM-CESU-FCE, 2000.

Ben-David, J., y Zloczower, A., "Universidades y sistemas académicos en las sociedades modernas", en Ben-David J., *et al.*, *La universidad en transformación*, Barcelona: Seix Barral, 1966.

Brunner, J., *et al.*, *Educación superior en América latina. Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*, Trabajo final del "Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior", Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Serie educación superior, 1994.

Brunner, J., *Educación superior en América Latina: Cambios y Desafíos*, Chile: FCE, 1990.

Casanova, H., "Planificación universitaria y movilización estudiantil del Congreso Universitario UNAM, 1986-1990", en Rodríguez, R., y Casanova H., (Coords.), *Universidad Contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*, México: UNAM-CESU-Miguel Angel Porrúa, 1994.

Casanova, H., *El gobierno de la universidad española*, (Tesis Doctoral), Barcelona: Universidad de Barcelona, Facultad de Pedagogía, 1996.

Casanova, H., "Educación superior y gobierno en México. La perspectiva de los noventa", en *Crónica Legislativa*, H. Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal, Año V, Nueva Época, No. 9, junio-julio 1996.

Casanova, H., "Universidad: racionalidad contemporánea", en Díaz Barriga, A., y Pacheco, T., (Coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 86, 1998.

Clark, B., *The Higher Education System. Academic Organization in Cross National Perspective*, Berkeley-Los Angeles-Londres: University of California Press, 1983.

Clark, B., *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Great Britain: International Association of Universities (IAU)-Pergamon Press, 1998.

Cox, C., "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", Santiago de Chile: FLACSO, Documento de trabajo, serie: educación y cultura, No. 12, 1990. Texto incluido también en Courard, H., (Ed.), *Políticas Comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile: FLACSO, 1993.

Chehaibar, L., "El proyecto social y educativo del estado y su marco legal", (documento interno), México: UNAM-CESU, 1990.

Díaz Barriga, A., Casanova, H., *et al.*, "Financiamiento y gestión de la educación superior en América Latina y el Caribe", en *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*, Caracas: CRESALC-UNESCO, Tomo II, Col. Respuestas, 1997.

Díaz Barriga, A., "La comunidad académica de la UNAM ante los programas de estímulos al rendimiento", en Díaz Barriga, A., y Pacheco T., (Coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 86, 1997.

Díaz Barriga, A., "Los programas de evaluación (estímulos) en la comunidad de investigadores. Un estudio en la UNAM", en Díaz Barriga, A., y Pacheco T., (Coords.), *op.cit.*

Díaz Barriga, A., "Evaluar lo académico. Organismos Internacionales, nuevas reglas y desafíos", en Pacheco, T., y Díaz Barriga, A., (Coords.), *Evaluación Académica*, México: UNAM-CESU-FCE, 2000.

De Vries, W., "La evaluación en México: una década de avances y paradojas", en Casanova, H., *et al.*, *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 90, 2000.

Dunn, W., *Public policy analysis: An introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1981, Cit. por Aguilar, L., "Estudio introductorio", en Aguilar, L., (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Angel Porrúa, tercera edición, 2000.

Flexner, A., *Universities: American, English, German*, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1994. (Versión original Oxford: University Press, 1930).

García de Fanelli, A., "Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México", en Balán, J., *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, Cuernavaca-México: UNAM-CRIM-Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2000.

Guevara, G., *La rosa de los cambios. Breve historia de la UNAM*, México: Cal y Arena, 1990.

Gumport, P., "Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives", Netherlands: *Higher Education* 39, 2000.

Ibarra, E., "Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo model", en Ibarra, E., (Coord.) *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjueros organizacionales*, México: UAM-I, Colección CSH, 1993.

Ibarra E., "Evaluación burocrática, entre la calidad y el utilitarismo: análisis de los mecanismos de control del desempeño académico", en Pacheco, T., y Díaz Barriga, A., (Coords.), *Evaluación Académica*, México: UNAM-CESU-FCE, 2000.

Kent, R., *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, México: Nueva Imagen, 1990.

Kent, R., et al., "El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación", en *Tres décadas de políticas de Estado en la Educación Superior*, México: ANUIES, (<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib11/207.htm>), 1998.

Kent., R., "Cambios emergentes en las universidades públicas", en Casanova, H., y Rodríguez, R., (Coords.) *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, México: UNAM-CESU-Miguel Angel Porrúa, 1999.

Kent, R., "Reforma Institucional en Educación Superior y Reforma del Estado en México en la década de los noventa: una trayectoria de investigación", en Balán, J., (Coord.) *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, Cuernavaca-México: UNAM-CRIM; Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2000.

Kerr, C., "A Critical Age in the University World: Accumulated heritage versus modern imperatives", *European Journal of Education*, Vol. 22, No. 2, 1987.

Lasswell, H., "La orientación hacia las políticas", en Aguilar, L., (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Angel Porrúa, 2000.

Levy, D., *La educación superior y el estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México: UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1995; Durham, E., y Sampaio, H., "La educación privada en América Latina: estado y mercado" en, Balán, J., (Coord.) *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, Cuernavaca-México: UNAM-CRIM; Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2000.

Levy, D., *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México: FCE, 1987.

Mendoza, J., "La educación superior en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", en *La política social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México: UNAM-Coordinación de Humanidades, 1995.

Muñoz, H., y Rodríguez, R., "Educación superior en México. Diferenciación y cambio hacia el fin de siglo", en Casanova, H., *et. al.*, *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior*, México: UNAM-CESU, Pensamiento Universitario No. 90, 2000.

Neave, G., y Van Vught, F., "Government and Higher Education in Developing Nations: A Conceptual Framework", en Neave, G., y Van Vught, F., *Government and Higher Education Across Three Continents*, Oxford: Pergamon Press, 1994.

Ordorika, I., "Power, politics and change in higher education: the case of the National Autonomous University of Mexico", tesis de doctorado presentada en la Escuela de Educación de la Universidad de Stanford, Stanford, Stanford University, 1999.

Perkin, H., "The Historical Perspective" en Clark, B., (Ed.) *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views*, Berkeley-Los Angeles-Londres: University of California Press, 1987, Cit. por: Brunner, J., *Educación Superior en América Latina: Cambios y desafíos*, Santiago de Chile: FCE, 1990.

Premfors, R., *The Politics of Higher Education in a Comparative Perspective*, Stockholm Studies in Politics, No. 15, Stockholm, 1980. Cit. por: C. Cox, "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", Santiago de Chile: FLACSO, Documento de trabajo, Serie: educación y cultura, No. 12, 1990.

Teichler, U., *Current Agendas and Priorities in Higher Education Policy Research: An International View*, Germany: University of Kassel-Centre for Research on Higher Education and Work, (<http://www.unam.mx/coordhum/riseu>), 2000.

Villaseñor, G., (Coord.), *La identidad en la educación superior en México*, México: UNAM-CESU-UAM-UAQ, 1997.

### *Documentos*

UNAM, *Informe 1986*, México: Secretaría General Administrativa, Dirección General de Estudios Administrativos, T. I, 1987.

UNAM, *Informe 1987*, México: Dirección General de Planeación, T. I, 1988.

UNAM, *Informe 1988*, México: Dirección General de Planeación, T. I, 1989.

"Convocatoria General de la Realización del Congreso Universitario", 8 de diciembre de 1989, Cit. por Casanova, H., "Planificación universitaria y movilización estudiantil del Congreso Universitario UNAM, 1986-1990", en Rodríguez, R., y Casanova H., (Coords.), *Universidad Contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*, México: CESU-Miguel Angel Porrúa, 1994.

"Convocatoria del Programa de fomento a la docencia para profesores e investigadores de carrera", en *Gaceta UNAM*, México: UNAM-Secretaría General y Dirección General de Asuntos del Personal Académico, 25 de marzo de 1993.

"Convocatoria del Programa de estímulos a la productividad y al rendimiento del personal académico de asignatura" en *Gaceta UNAM*, México: UNAM-Secretaría General y Dirección General de Asuntos del Personal Académico, 22 de marzo de 1993.

Fundación UNAM, A.C., *Informe Anual 1993*, México, 1993.

Fundación UNAM, A. C., *Informe Anual 1994*, México, 1994.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, SPP, 1989.

Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, SEP, 1989.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995.

Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, SEP, 1996.

Salinas, C., "Discurso pronunciado en la ceremonia de presentación del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994", Poder Ejecutivo Federal, 1989.

Salinas, C., "Palabras pronunciadas durante la ceremonia de instalación de la comisión nacional para la consulta sobre la modernización de la educación" en *La educación, la mejor vía para la equidad social*, Presidencia de la República, 1989, p. 10, *Cit.* por Ibarra C. E., "Los hechos de la modernización", en *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, México: UAM-I, 1993.

"Sarukhán: razón y derecho, normas de conducta", en *Gaceta UNAM*, 5 de enero de 1989.

UNAM, *Informe 1989*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, T. I, 1990.

Sarukhán, J., "Proyecto de Universidad. Mensaje a la comunidad universitaria con motivo de la ceremonia del día del maestro", México: UNAM-Dirección General de Información (DGI), 8 de mayo de 1990.

UNAM, *Informe 1990*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, T. I, 1991.

UNAM, *Informe 1991*, México: Secretaría General, Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, T. I, 1992.

UNAM, *Informe 1992*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1993.

Sarukhán J., "Fortalecimiento integral de la vida académica", en *Gaceta UNAM*, 14 de enero de 1993.

UNAM, *Memoria 1993*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1994.

UNAM, *Memoria 1994*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1995.

UNAM, *Memoria 1995*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales, T. I, 1996.

UNAM, *Memoria 1996*, México: Secretaría General, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información Institucionales T. I, 1996.

UNAM, Secretaría General, *Plan de Acción*, (documento presentado por el doctor Salvador Malo, secretario general de la UNAM), México, noviembre, 1991.